

Scheda n. 542

Il diritto allo studio degli alunni con disabilità prevale sui vincoli di bilancio (Corte Cost. 275/16)

Diritto allo studio - Normativa Regionale - Trasporti

Il 16 Dicembre 2016 la Corte costituzionale ha depositato la [sentenza n° 275/16](#) con la quale ha dichiarato incostituzionale una norma della Regione Abruzzo concernente le **spese per il trasporto a scuola degli alunni con disabilità**.

La [sentenza](#) è di enorme importanza, in quanto si fonda sull'art. 38 della [Costituzione](#) e sulle sentenze della stessa Corte, specie la [n° 215/87](#) e [n° 80/10](#); anzi mentre la [sentenza n° 80/10](#) sanciva l'**intangibilità del diritto allo studio con riguardo al numero necessarie di ore di sostegno**, questa sancisce l'**intangibilità dello stesso diritto con riguardo al trasporto a scuola**.

I fatti:

In forza dell'art. 28 della [l. n° 118/71](#) il **trasporto alle scuole del primo ciclo** (infanzia, primaria e secondaria di primo grado) degli alunni con disabilità è **gratuito** ed è posto a **carico dei Comuni di residenza** degli stessi.

Per le **scuole secondarie di secondo grado** ha provveduto a garantire lo stesso diritto l'art. 139 del [decreto legislativo n. 112/98](#), oggi sostituito dalla [l. n° 56/14](#) con la quale si stabilisce che tale spesa è posta a **carico delle Regioni** che possono assegnarle ad altri enti sub regionali.

Il **Consiglio di Stato** aveva espressamente chiarito che **anche per le scuole superiori il trasporto degli alunni con disabilità dovesse essere gratuito** (vedi scheda n° 261. [Il Consiglio di Stato, anche in sede giurisdizionale, ribadisce l'obbligo delle Province ad assicurare il trasporto gratuito nelle scuole superiori \(2361/08\)](#)).

Rimaneva però il **dubbio circa la compatibilità di tali orientamenti con l'art. 81 della Costituzione** che, con recente modifica, **prevede l'obbligo del pareggio annuale di bilancio**.

Questo **dubbio è stato fugato** per quanto riguarda la **spesa per le ore di sostegno** con la [sentenza n° 80/10](#) della stessa Corte; per quanto concerne la **spesa per il trasporto** ha provveduto a **fugare ogni dubbio** questa [sentenza n° 275/16](#).

Infatti la Regione Abruzzo aveva stabilito con propria legge che la Regione contribuisse alle spese di trasporto, poste a carico delle Province per le scuole superiori, in misura del 50% sulla base della rendicontazione fornita dalle stesse. Però, con successiva legge, la Regione aveva stabilito che tale rimborso sarebbe avvenuto **«nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio»**.

Così le Province abruzzesi avevano chiesto il rimborso delle spese sostenute dal 2006 al 2012, ma **la Regione aveva decurtato notevolmente tali rimborsi, appellandosi proprio alle ridotte disponibilità di bilancio** anche in previsione degli anni successivi.

Quindi le Province avevano fatto causa alla Regione per ottenere il rimborso delle spese anticipate, avanti al TAR, il quale ha ritenuto di dover sollevare il **problema di legittimità costituzionale della norma regionale** limitatrice del proprio obbligo di rimborso delle spese di trasporto, in quanto **limitava** i finanziamenti e quindi il servizio di trasporto gratuito e quindi **il diritto allo studio degli alunni con disabilità**.

La Corte ha fatto proprie le argomentazioni del TAR, **dichiarando incostituzionale la norma limitatrice dell'obbligo della Regione di finanziare le spese di trasporto** che riteneva insostenibili secondo i vincoli dei propri bilanci annuali.

Riporto di seguito molti passi della motivazione della sentenza, perché essi sono di straordinaria importanza. Questa la motivazione fatta propria dalla Corte :

Motivazione in fatto n. 9 del TAR :

“ 9.– Viceversa l'inciso «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio», contenuto nell'art. 6, comma 2-bis, della [legge della Regione Abruzzo n. 78 del 1978](#), legittimerebbe una decisione arbitraria della Regione di coprire in modo discontinuo i costi del servizio, gestito in conformità del piano previsto dall'art. 6 della medesima legge.”

Quindi **non è legittimo lasciare alla discrezionalità politica dei bilanci la esigibilità o meno del diritto allo studio degli alunni con disabilità**. E l'argomentazione diviene ancor più penetrante come segue:

“11.– Il finanziamento del servizio potrebbe essere ridotto in modo repentino e incontrollato, di anno in anno, rendendo del tutto variabile ed inattendibile la continuità e la pianificazione dell'organizzazione dello stesso da parte delle Province, con inevitabili ripercussioni sulle famiglie e sulla possibilità di queste di poter assicurare la frequenza scolastica ai propri figli.”

L'Avvocatura regionale **aveva fatto appello al principio del pareggio di bilancio**, ormai costituzionalizzato, come segue:

“14.– In ogni caso, la difesa regionale rappresenta che l'effettività del diritto allo studio del disabile deve essere bilanciato con altri diritti costituzionalmente rilevanti e, in particolare, con il principio di copertura finanziaria e di equilibrio della finanza pubblica, di cui all'art. 81 [Costituzione](#); che il limite della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio «costituirebbe una legittima scelta fra prestazioni essenziali, gratuite, e non essenziali, eseguibili dietro pagamento di un contributo, da effettuarsi in relazione alle finalità perseguite, ed alle esigenze dell'utenza di base»”

La Corte però non ha condiviso le argomentazioni dell'Avvocatura, contestandole alla luce dell'**art. 24 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità** e dell'**art. 38 Costituzione** sul diritto intangibile all'educazione ed all'istruzione; infatti nelle motivazioni in punto di diritto così si esprime:

“5.– La natura fondamentale del diritto, che è tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della [Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità](#), adottata dall'Assemblea

generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con [legge 3 marzo 2009, n. 18](#), impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» ([sentenza n. 80 del 2010](#)), tra le quali rientra il servizio di trasporto scolastico e di assistenza poiché, per lo studente disabile, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto.»

E rafforza il ragionamento generale **puntualizzando l'illegittima situazione determinata dalla legge regionale**, come segue:

*“6.- Nella specie il legislatore regionale si è assunto l'onere di concorrere, al fine di garantire l'attuazione del diritto, alla relativa spesa, ma **una previsione che lasci incerta nell'an e nel quantum la misura della contribuzione, la rende aleatoria, traducendosi negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio.***

Non può neppure essere condivisa in tale contesto la difesa formulata dalla Regione secondo cui ogni diritto, anche quelli incompressibili della fattispecie in esame, debbano essere sempre e comunque assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili. Innanzitutto, la sostenibilità non può essere verificata all'interno di risorse promiscuamente stanziati attraverso complessivi riferimenti numerici. Se ciò può essere consentito in relazione a spese correnti di natura facoltativa, diverso è il caso di servizi che influiscono direttamente sulla condizione giuridica del disabile aspirante alla frequenza e al sostegno nella scuola. Questa Corte ha già avuto modo di affermare che «in attuazione dell'art. 38, terzo comma, Costituzione, il diritto all'istruzione dei disabili e l'integrazione scolastica degli stessi sono previsti, in particolare, dalla [legge 5 febbraio 1992, n. 104](#) (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate)», la quale «attribuisce al disabile il **diritto soggettivo all'educazione ed all'istruzione a partire dalla scuola materna fino all'università**»; e che «la partecipazione del disabile “al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce [...] un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato ([sentenza n. 215 del 1987](#))”» ([sentenza n. 80 del 2010](#)).»

Ma la Corte va ben oltre affermando **la seguente massima, pietra miliare nella storia del diritto allo studio degli alunni con disabilità:**

“È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione.”

Ecco per intero l'undicesima motivazione in diritto:

“11.- Non può nemmeno essere condiviso l'argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta

evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione."

Segue quindi l'approfondimento motivazionale dell'intangibilità del nucleo essenziale del diritto allo studio nell'apparente conflitto di due norme costituzionali, l'art. 38 e l'art. 81, con la prevalenza del primo sul secondo e con l'incontestabile potere della Corte di affermare tale priorità, come segue:

"14.- In definitiva, nella materia finanziaria non esiste «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi». Al contrario, ritenere che il sindacato sulla materia sia riconosciuto in Costituzione «non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali», cosicché «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» ([sentenza n. 260 del 1990](#)). Sul punto è opportuno anche ricordare «come sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall'interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela» ([sentenza n. 215 del 1987](#))."

La Corte poi smonta un'altra eccezione dell'Avvocatura così prospettata e rintuzzata:

*"15.- Altrettanto infondata è la tesi secondo cui la norma terrebbe conto della doverosa contribuzione da parte degli assistiti dotati di capacità contributiva. Di tale contribuzione non v'è traccia nell'intera [legge della Regione Abruzzo n. 78 del 1978](#); e, soprattutto, la medesima legge, nella sua formulazione letterale, parla di **garanzia della spesa necessaria e documentata senza evocare altre fonti di finanziamento.**"*

Alla luce di quanto fin qui detto, sembra indiscutibile il diritto alla gratuità del trasporto a scuola degli alunni con disabilità, che talora viene messo in dubbio da singoli Enti locali, proprio appellandosi ai vincoli di bilancio. E finalmente la Corte supera le ultime difese della Regione circa l'insuperabilità dei propri vincoli di bilancio, come segue:

*"16.- Infine, non è condivisibile l'argomento secondo cui le scelte adottate in sede di bilancio non avverrebbero in modo generico, bensì con apposita istruttoria ricavata dall'acquisizione dei piani preventivi di intervento predisposti dalle Province sulla base delle necessità riscontrate nell'anno scolastico in corso e di quelle dichiarate dal genitore dello studente che si iscrive per la prima volta al grado di istruzione secondaria superiore. È proprio la disattenzione alle risultanze del piano il vizio genetico della norma contestata, che consente di prescindere al di là di ogni ragionevole argomento: **condizionare il finanziamento del 50% delle spese già quantificate dalle Province (in conformità alla pianificazione disciplinata dallo stesso legislatore regionale) a generiche ed***



indefinite previsioni di bilancio realizza una situazione di aleatorietà ed incertezza, dipendente da scelte finanziarie che la Regione può svolgere con semplici operazioni numeriche, senza alcun onere di motivazione in ordine alla scala di valori che con le risorse del bilancio stesso si intende sorreggere."

In conclusione se, quando fu pubblicata la [sentenza n. 215 del 1987](#) della Corte Costituzionale sul **diritto insopprimibile allo studio degli alunni con disabilità**, io ebbi a scrivere che la sentenza doveva considerarsi "**la Magna Cartha dell'integrazione scolastica**", a maggior ragione oggi possiamo dire che **questa nuova sentenza è il sigillo posto su tale Magna Cartha**.

21/12/2016

Salvatore Nocera

Responsabile dell'Area Normativo-Giuridica
dell'Osservatorio Scolastico sull'Inclusione dell'AIPD Nazionale
E-Mail: osservscuola.legale@aipd.it