

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2017 - Fascicolo II

(Estratto)

La tutela dei diritti fondamentali ed il “totem” della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*

di Linda Ardizzone

(Dottore in Giurisprudenza, con lode, presso l'Università degli studi di Enna “Kore”)

e

Roberto Di Maria

(Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli studi di Enna “Kore”)

(data di pubblicazione: 30 aprile 2017)

* Il presente contributo è frutto della comune riflessione degli Autori; tuttavia, in dettaglio, la elaborazione del §2 deve essere attribuita a Linda Ardizzone; quella del §4 a Roberto Di Maria; i §1 e 3 sono stati elaborati congiuntamente dagli Autori.

SOMMARIO: 1. Premessa: la questione sottoposta alla Corte costituzionale – 2. La qualificazione (normativa e giurisprudenziale) del “diritto alla istruzione” del disabile come fondamentale strumento di “integrazione sociale” – 3. Diritti “costosi” e copertura finanziaria tra competenza statale, regionale e locale: breve sintesi delle affermazioni della Corte costituzionale – 4. La “programmazione” come espressione di responsabilità politica: *political issues* e *public choices*.

1. Premessa: la questione sottoposta alla Corte costituzionale

In modo alquanto inusuale rispetto al suo contenuto, la sentenza della Corte costituzionale del 19 ottobre 2016, n. 275, è stata oggetto di notevole attenzione non soltanto da parte della dottrina bensì – anche – della stampa quotidiana, sulla quale si è dato ampio spazio ad alcune enunciazioni di principio utilizzate dal Collegio per identificare, in concreto, un punto di equilibrio fra garanzia dei diritti fondamentali e contenimento della spesa pubblica; aldilà di alcuni commenti – particolarmente qualificati¹ – gli articoli si sono concentrati, soprattutto, sul riconoscimento della asserita prevalenza del dovere di erogare il servizio sociale (i.e. il trasporto dei soggetti affetti da disabilità presso gli istituti scolastici) su quello di mantenere “in equilibrio” il saldo di bilancio, sebbene la legge ponga entrambi tali obblighi in capo – ugualmente – agli Enti territoriali ed alla Pubblica Amministrazione².

¹ Fra tutti, si segnalano quelli di F. MARONE, *Il silenzio della opposizione sull’assistenza ai disabili*, in *La Repubblica* del 10 gennaio 2017, ed ID., *Napoli è orfana di servizi sociali*, in *Il Corriere del Mezzogiorno* del 28 marzo 2017. Di taglio decisamente non tecnico, invece, gli articoli che hanno seguito e commentato, ad esempio, lo scontro istituzionale consumatosi – nella Regione siciliana – sulla (mancata) assistenza ai soggetti affetti da grave disabilità (cfr. www.ilfattoquotidiano.it/2017/02/22/pif-vs-crocetta-sui-disabili-un-bel-vaffa-e-sacrosanto/3407976/; palermo.repubblica.it/cronaca/2017/02/21/news/i_disabili_occupano_la_regione_con_loro_anche_pif-158833287/; www.ansa.it/sicilia/notizie/2017/02/21/pif-con-disabili-a-palazzo-dorleans_ed10b8e3-4c10-465c-a524-2e8205178819.html). In letteratura scientifica si segnalano A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali “visti” da vicino dal giudice amministrativo Una annotazione a “caldo” della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in www.forumcostituzionale.it; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all’istruzione dei disabili*, in www.giucost.org, n. 2017/I; L. MADAU, *È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*, in www.osservatorioaic.it.

² Cfr. art. 38, co. 3 e 4: «gli inabili ed i minorati hanno diritto all’educazione e all’avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato»; ed artt. 81, co. 1, e 97, co. 1: «lo Stato assicura l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico [...] Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

Se è innegabile che tale profilo appaia di speciale rilevanza nonché, comprensibilmente, di maggiore interesse per l'opinione pubblica – destinataria invero “naturale” delle informazioni trasmesse dalla stampa – deve però notarsi che, nelle pieghe della citata sentenza, sembrano celarsi alcune questioni problematiche che trascendono il suddetto riconoscimento e che, pur dopo il pronunciamento della Corte, restano ancora aperte e di non semplice risoluzione.

È dunque opportuno sintetizzare preliminarmente l'oggetto del sindacato di costituzionalità, per poi evidenziare le evocate questioni ed i connessi interrogativi.

È il TAR Abruzzo a sottoporre a giudizio di legittimità costituzionale l'art. 6, co. 2 *bis*, l. r. Abruzzo 78/1978, «Interventi per l'attuazione del diritto allo studio», nella parte in cui prevede che – per gli interventi di cui dall'art. 5 *bis*³ – la Giunta regionale garantisca un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province soltanto, però, «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa»⁴. Ed è appunto su tale, ultimo, inciso che si incentra la censura del Giudice *a quo*: con specifico ed omogeneo riferimento all'art. 38 Cost. ed all'art. 24 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità⁵, si inferisce il possibile pregiudizio del diritto allo studio – garantito a costoro – per effetto del condizionamento dell'erogazione del contributo per il loro trasporto «alle disponibilità finanziarie, di volta in volta, determinate dalle leggi di bilancio»; dalla applicazione di tale normativa discenderebbe, pertanto, una «immotivata e non proporzionata prevalenza alle esigenze di equilibrio di bilancio» rispetto alla «adeguata, stabile e certa tutela al diritto

³ Si tratta, in specie, dei «servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio» ovvero sia il trasporto e l'assistenza scolastica qualificata per gli studenti in situazione di handicap o di svantaggio, frequentanti gli istituti di istruzione secondaria superiore; sul punto la legge prevede che – entro il 30 giugno di ogni anno e per l'anno solare successivo – le Province deliberino ed inviino alla Giunta regionale il «Piano degli interventi per il diritto allo studio degli studenti in situazione di handicap o di svantaggio che frequentano l'istruzione scolastica superiore», nel quale siano chiaramente indicati «il numero degli studenti che devono usufruire del servizio di trasporto [...] i chilometri di percorrenza; il numero degli studenti che devono usufruire del servizio di assistenza scolastica qualificata» (disposizione aggiunta dall'art. 88, co. 4, della c.d. “Legge finanziaria regionale 2004”).

⁴ Si noti che il succitato art. 5 *bis* prevede, all'ultimo comma, che «le Province erogano ai Comuni le somme necessarie [...] come segue: per il servizio di trasporto, ai Comuni di residenza degli studenti in situazione di handicap o di svantaggio; per il servizio di assistenza qualificata, ai Comuni ove ha sede la Scuola o Istituto di istruzione superiore».

⁵ Adottata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006 e ratificata, dall'Italia, con legge 3 marzo 2009, n. 18.

all'educazione e all'istruzione degli alunni affetti da grave disabilità, che necessitano del trasporto per la frequenza scolastica»⁶.

Il punto centrale della critica formulata in sede di rimessione consiste, quindi, nella individuazione di un «onere» puntualmente posto in capo alla Regione – ovvero sia la contribuzione per l'erogazione del servizio da parte delle Province – che, in relazione alla particolare natura del diritto oggetto della relativa prestazione, non può essere semplicemente rimesso alla decisione dell'Amministrazione ed, indi, essere eventualmente trasformato «in una posta aleatoria ed incerta, la cui entità [...] potrebbe essere arbitrariamente ridotta» viepiù «per finanziare beni ed interessi che non godono di tutela piena ed incondizionata al pari del diritto allo studio del disabile»; è dunque anche il «rilievo costituzionale» assegnato a tale diritto che si pone quale «limite invalicabile all'intervento discrezionale del legislatore» svincolandolo – nella interpretazione offerta dal Giudice *a quo* – da «ogni esigenza di bilancio» di modo che «il nucleo di garanzie minime per renderlo effettivo» sia preservato mediante la «certezza, stabilità e obbligatorietà del finanziamento»⁷.

Ciò che si è chiesto alla Corte costituzionale, allora, è stato di valutare se «il godimento del diritto allo studio degli studenti disabili» possa essere rimesso «ad arbitrari stanziamenti di bilancio di anno in anno decisi dall'Ente territoriale»; e se, di conseguenza, le spese per i contributi al servizio di trasporto degli alunni disabili siano «non obbligatorie» e, quindi, ridimensionabili «già nella fase amministrativa di formazione delle unità previsionali di base» a prescindere dalla garanzia dell'effettivo godimento del relativo diritto, seppur «costituzionalmente garantit[o]»⁸.

⁶ Cfr. Corte cost., sent. 275/2016, nn. 5 e 6 del *ritenuto in fatto*.

⁷ *Ivi*, nn. 7 ed 8 del *ritenuto in fatto*.

⁸ Con la inevitabile conseguenza che il finanziamento del suddetto 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»; *ivi*, nn. 10 ed 11 del *ritenuto in fatto*.

2. La qualificazione (normativa e giurisprudenziale) del “diritto alla istruzione” del disabile come fondamentale strumento di “integrazione sociale”

Com'è noto il diritto “alla istruzione” – ovvero “allo studio” – è oggetto di una solenne ed esplicita enunciazione costituzionale, *ex art. 34, co. 1*: «la scuola è aperta a tutti»; come chiarito dalla Corte, perché tale affermazione possa tradursi in “azioni positive” a tutela del suddetto diritto, è tuttavia necessario che essa sia ricondotta alla previsione di cui all'art. 2, inerente alla garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo «nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» – ovvero sia alla c.d. “comunità scolastica” – nonché a quella (complementare) di cui all'art. 3, funzionale al superamento delle sperequazioni sociali ed economiche materialmente ostative al predetto “svolgimento” (o sviluppo): ed infatti «alla luce di tali principi [l'art. 34 Cost.] mira a presidiare il diritto alla istruzione “malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona”»⁹.

Dalla superiore ricostruzione – ed, in specie, dall'asserito collegamento fra l'art. 34 e gli artt. 2 e 3 Cost. – è dunque possibile ricavare un duplice ordine di considerazioni: in primo luogo, che il “diritto alla istruzione” rientra pienamente fra i c.d. “diritti sociali”, la garanzia dei quali richiede un impegno – anche, o soprattutto, economico – delle Istituzioni a beneficio della collettività; in secondo luogo, che tale diritto è altresì riconducibile alla categoria dei c.d. “diritti inviolabili” poiché strumentale ad assicurare «a ciascuno, in una società aperta, la possibilità di sviluppare la propria personalità, secondo i principi espressi [appunto] negli artt. 2, 3 e 4 della Costituzione» ed indi strettamente correlato alla garanzia e concreta attuazione di altri, ed altrettanto fondamentali, diritti costituzionali¹⁰.

In prima battuta pare pertanto possibile affermare che, nella prospettiva del Costituente, il “diritto alla istruzione” (o “allo studio”) sarebbe dovuto essere il mezzo – o meglio, uno dei mezzi – grazie al quale attualizzare, nell'ordinamento giuridico italiano, altri ed ugualmente fondamentali

⁹ Così Q. CAMERLENGO, *Art. 34*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 342, citando Corte cost., sent. 215/1987.

¹⁰ *Ivi*, 342; sul punto cfr. anche Corte cost., sentt. 173/1983 e 219/2002. Depone nel senso della configurazione del diritto alla istruzione quale «diritto soggettivo nei confronti della azione dei pubblici poteri» anche la interpretazione «sistematica ed evolutiva della Costituzione» sostenuta, fra gli altri, da A. POGGI, *Art. 34*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano 2006, 704 ss., proprio in ordine ai rinvii contenuti, nell'art. 34, alla “obbligatorietà” ed alla “gratuità” dell'istruzione («inferiore»; cfr. co. 2) nonché alle «borse di studio», agli «assegni» familiari ed alle «altre provvidenze» finalizzate a rendere «effettivo» il relativo diritto (cfr. co. 3 e 4).

diritti: lavoro, ricerca, equa retribuzione, reinserimento sociale¹¹; dal che si deduce – viepiù – come il suddetto diritto rappresenti uno dei pilastri del c.d. “principio personalista”, su cui la Costituzione repubblicana edifica il proprio progetto di società pluralista¹².

Tanto premesso, però, in seconda battuta deve altresì rilevarsi come – rispetto al godimento del medesimo diritto – il Costituente abbia inteso tutelare in modo espresso (e presuntivamente più ampio) proprio i soggetti “disabili”: pur con una formulazione testuale (ormai) arcaica, il co. 3 dell’art. 38 Cost. riconosce infatti il «diritto all’educazione» ad «inabili» e «minorati», intesa quale singola e specifica “maglia” di una complessa “rete di sicurezza” che imprime natura marcatamente “sociale” al Testo – ed indi all’ordinamento – costituzionale italiano¹³.

In particolare, nella sua evoluzione giurisprudenziale, il modello di garanzia del “diritto alla educazione” – indi comprensivo di quello “allo studio” – a beneficio dei soggetti con disabilità è stato configurato quale articolato sistema di integrazione sociale di natura non meramente assistenziale; in tal senso procedendosi – ove necessario – alla revisione degli istituti introdotti dal Legislatore, al fine di renderli compatibili con il rammentato principio di “auto-realizzazione individuale” nonché con lo sviluppo del concetto di “inclusione sociale”¹⁴.

Ed invero, già nell’art. 28 della l. 118/1971, si precisava che l’assolvimento dell’obbligo all’istruzione dei bambini affetti da «handicap» dovesse avvenire «nelle classi normali della scuola pubblica, salvi i casi in cui i soggetti siano affetti da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o rendere molto difficoltoso l’apprendimento o l’inserimento nelle predette classi normali»; viepiù – a garanzia di tale inserimento – tale legge prevedeva il

¹¹ *Ex multis*, cfr. Corte cost., sentt. 77/1984, 359/1995, 208/1996.

¹² Sul punto, basti il riferimento alla recente l. 53/2003, al cui art. 1, co. 1, il Legislatore ha precisato che il sistema di istruzione e formazione ha il «il fine di favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell’età evolutiva, delle differenze e dell’identità di ciascuno e delle scelte educative della famiglia, nel quadro della cooperazione tra scuola e genitori».

¹³ Una “rete” le cui altre “maglie” sono i diversi istituti di previdenza ed assistenza sociale attuativi, appunto, del diritto al mantenimento degli indigenti e degli inabili al lavoro. Considerazioni ricavabili da C. TRIPODINA, *Art. 38*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve*, cit., 370-371; ed invero ivi si legge che «la protezione sociale diviene così – in piena realizzazione del fine solidaristico dell’eguaglianza materiale e dell’emancipazione dal bisogno di tutti i cittadini sancito dall’art. 3, co. 2, della Costituzione – interesse di tutta la collettività e, in quanto tale, compito essenziale dello Stato».

¹⁴ Si tratta di un indirizzo culturale – prima che normativo – che da qualche anno, ormai, orienta il Legislatore ogniqualvolta esso sia chiamato a disciplinare una materia inerente alla tutela dei c.d. “soggetti deboli”: gli istituti di garanzia sono tutti, univocamente, funzionali ad assicurare l’integrazione – ovvero l’inserimento – sociale del soggetto, piuttosto che la unilaterale assistenza dello stesso (si pensi, ad esempio, alla recente legge 112/2016, c.d. “dopo di noi”, nella quale è stato enucleato un modello integrativo-assistenziale basato su “progetti di vita individuali”).

trasporto gratuito, l'accesso agli edifici scolastici mediante il superamento delle barriere architettoniche e l'assistenza degli alunni in condizioni più gravi, durante gli orari scolastici¹⁵.

Con la successiva l. 517/1977 sarebbe poi stato stabilito che, oltre ad un mero «inserimento in classi normali», l'integrazione scolastica nelle attività “di gruppo” (o “di classe”) potesse essere altresì assicurata mediante l'elaborazione di specifici programmi, da parte dei consigli di classe, e con l'introduzione del c.d. “insegnante di sostegno”.

È proprio nel solco dei superiori provvedimenti, dunque, che la Corte costituzionale avrebbe puntualizzato come alla rimozione degli ostacoli che impediscono – eventualmente – il pieno sviluppo della personalità dei soggetti con disabilità, avrebbero dovuto provvedere organi predisposti ed istituti integrati dallo Stato: la «educazione» del disabile costituisce, pertanto, una specifica responsabilità del Legislatore, il quale è tenuto ad assicurarla attraverso la creazione di strumenti ed ausili simili a quelli già disposti per l'accesso e la frequenza della scuola dell'obbligo; ed il “limite minimo” della premessa azione statale consiste indi nel rendere effettivo il diritto di accesso alla “istruzione” nonché – conseguentemente – nel vincolare al rispetto di tale diritto, ed alla applicazione dei relativi mezzi, la stessa Pubblica Amministrazione¹⁶.

Le indicazioni offerte dalla giurisprudenza costituzionale – ovvero l'intendere quello alla educazione come diritto «ad una piena socialità del ragazzo portatore di handicap»¹⁷ – sarebbero state poi introitate dal Legislatore con la formulazione della normativa enucleata nella (fondamentale) l. 104/1992; in specie con la previsione di «inserimento» ed «integrazione sociale» della «persona handicappata» mediante – tra gli altri – tutti quei «provvedimenti che rendano effettivi il diritto all'informazione e il diritto allo studio [...] con particolare riferimento alle

¹⁵ Si tratta – rispettivamente – dei co. 2 ed 1 della summenzionata legge; con riferimento all'istruzione secondaria, poi, il Legislatore ha ulteriormente previsto la “facilitazione” della frequenza da parte degli invalidi e mutilati civili alle scuole medie superiori ed universitarie (co. 3). È proprio in relazione a tale provvedimento che, in una prospettiva ancor più garantista, la Corte costituzionale ha sostituito l'espressione «sarà facilitata» con quella «è assicurata» trasformando, indi, una mera “facoltà” in un “obbligo” effettivo per la Pubblica Amministrazione (cfr. Corte cost., sent. 215/1987).

¹⁶ È nella già citata sent. 215/1987 che la Consulta eleva gli artt. 2 e 3 Cost. a parametri di riferimento per lo scrutinio di costituzionalità delle leggi in materia di (generica) assistenza ai diversamente abili, appunto al fine di riconoscere “positivamente” il diritto dei medesimi alle relative prestazioni sociali; a commento C. MORO, *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1987, 3065 ss.

¹⁷ Così L. VIOLINI, *Art. 38*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*, cit., 791, che cita F. FURLAN, *La tutela del cittadino portatore di handicap*, in C. CATTANEO (a cura di), *Terzo settore, statualità e solidarietà sociale*, Milano 2001, 231 ss.

dotazioni didattiche e tecniche, ai programmi, a linguaggi specializzati, alle prove di valutazione e alla disponibilità di personale appositamente qualificato, docente e non docente»¹⁸; e dunque sancendo non soltanto il «diritto all'educazione e all'istruzione» nonché quello alla «integrazione scolastica» per i soggetti con disabilità ma stabilendo viepiù – in modo espresso e puntuale – le relative «modalità di attuazione dell'integrazione» poste in capo alla responsabilità del «ministro della pubblica istruzione» in «coordinamento con il ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica» (n.b. oggi, univocamente, del MIUR)¹⁹.

Sotto il profilo assiologico e dogmatico può affermarsi, allora, che i principi espressi nel combinato disposto degli artt. 38, 2 e 3 Cost. siano stati tradotti, in parte, nei principi sanzionati dalla l. 104/1992 – nonché nei relativi meccanismi applicativi, altresì raffinati ed ampliati nei successivi, e mirati, interventi normativi – ed, in parte, nella loro attualizzazione giurisprudenziale (soprattutto) costituzionale²⁰.

¹⁸ Cfr. art. 8, co. 1, lett. d), l. 104/1992.

¹⁹ Per la analitica rassegna del contenuto dei summenzionati diritti e dei meccanismi di attuazione dei medesimi, si rinvia alla lettura degli artt. 12, 13 e 14, l. 142/1990, nonché delle successive modifiche ed integrazioni. A titolo meramente esemplificativo possono richiamarsi – in tale sede – alcuni degli obiettivi e dei correlativi strumenti esecutivi indicati dal Legislatore: la «integrazione scolastica ha come obiettivo lo sviluppo delle potenzialità della persona handicappata nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione. L'esercizio del diritto all'educazione non può essere impedito da difficoltà di apprendimento né da altre difficoltà derivanti dalle disabilità connesse all'handicap» (art. 12, co. 3 e 4); la «integrazione scolastica della persona handicappata nelle sezioni delle classi comuni delle scuole di ogni ordine e grado e nelle università si realizza [...] attraverso: la programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socioassistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati [...] la programmazione da parte dell'università di interventi adeguati al bisogno della persona sia alla peculiarità del piano di studio individuale» (art. 13, co. 1, lett. a e c); la «attivazione di forme sistematiche di orientamento, particolarmente qualificate per la persona handicappata» nonché con la «organizzazione dell'attività educativa e didattica secondo il criterio della flessibilità nell'articolazione delle sezioni e delle classi, anche aperte, in relazione alla programmazione scolastica individualizzata (art. 14, co. 1, lett. a e b).

²⁰ Per una più approfondita analisi dell'argomento, sotto il profilo sia normativo sia giurisprudenziale, si rinvia ai seguenti contributi specialistici: G. ARCONZO, *Il diritto alla vita indipendente delle persone con disabilità*, in A. MORELLI-L. TRUCCO (a cura di), *Diritti ed autonomie territoriali*, Torino 2014; ID., *La normativa a tutela delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in M. D'AMICO-G. ARCONZO (a cura di), *Università e persone con disabilità. Percorsi di ricerca applicati all'inclusione a vent'anni dalla legge n. 104 del 1992*, Milano 2013; ID., *L'inclusione delle persone con disabilità: considerazioni preliminari ad uno studio sul ruolo delle autonomie nella tutela dei diritti sociali*, in B. PEZZINI-S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere, democrazia*, Napoli 2015; L. BUSCEMA, *Il diritto all'istruzione degli studenti disabili*, in www.rivistaiaic.it; G. DI GENIO, *Sostegno scolastico e tutela costituzionale del disabile*, in www.forumcostituzionale.it; S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, Milano 2012.

3. Diritti “costosi” e copertura finanziaria tra competenza statale, regionale e locale: breve sintesi delle affermazioni della Corte costituzionale

Una parte, alquanto significativa, delle *supra* rammentate pronunce della Corte costituzionale ha avuto ad oggetto – in particolare – i profili finanziari connessi alla erogazione delle prestazioni socio-assistenziali, previste a tutela dei soggetti affetti da disabilità, da parte degli Enti pubblici territoriali; ed invero – perlomeno a partire da quando gli effetti della crisi economica, esplosa negli USA, si sono risentiti anche in Europa – l’aspetto (probabilmente) più problematico inerente alla tutela dei diritti sociali è stato, appunto, il suo bilanciamento con la rinnovata (e stringente) esigenza di contenimento (o “dimensionamento”) della spesa pubblica²¹.

Non è possibile, in questa sede, approfondire il tema – interessante ma estremamente complesso – della ripartizione dei costi dei servizi pubblici essenziali nonché, viepiù, quello relativo alla concreta tutela dei c.d. “diritti finanziariamente condizionati”²²; ci si limiterà quindi a rassegnare – brevemente – le disposizioni che regolano i flussi per il finanziamento dei servizi di assistenza ai soggetti con disabilità, correlati all’effettivo godimento del diritto alla istruzione.

Com’è già stato rilevato *supra*, §2, la “integrazione sociale” come metodo per assicurare il pieno godimento dei diritti fondamentali ai soggetti affetti da una (anche grave) disabilità ha trovato puntuale riconoscimento – in attuazione del principio cristallizzato nell’art. 2 Cost. – nella l. 104/1992, ove si afferma che «la Repubblica [...] garantisce il pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata e ne promuove la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società»²³; ed ove la «scuola» (ossia la “istruzione”)

²¹ Sull’annoso problema del “costo” dei diritti sociali si veda, per tutti, L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in E. CAVASINO-G. SCALA-G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Napoli 2013.

²² Il summenzionato tema è stato autorevolmente ed egregiamente trattato – di recente – da M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi amministrativi (Varenna, 20-22 settembre 2012), Milano 2013, 685 ss. In argomento si suggerisce, altresì, la lettura dei due classici di F. MERUSI: *I servizi pubblici negli anni Ottanta*, in *Quad. reg.*, 1/1985, 39 ss., nonché *Servizi pubblici instabili*, Bologna 1990; è all’Autore che deve essere attribuita la paternità della superiore definizione, laddove afferma che «i diritti di prestazione di un servizio pubblico non sono diritti assoluti, come i diritti politici, bensì diritti finanziariamente condizionati. Ne deriva che anche i diritti sociali garantiti dalla Costituzione, ai quali corrisponde la prestazione di un servizio, non sono diritti assoluti, ma relativi».

²³ Cfr. art. 1, lett. a), l. 104/1992.

trova indi spazio – fra «famiglia», «lavoro» e «società» – quale ambito essenziale entro cui si forma e sviluppa la personalità dell'individuo.

Asseverando un modello organizzativo e di intervento “reticolare”, la summenzionata legge ha previsto che siano i «Comuni, anche consorziati tra loro, le loro Unioni, le Comunità montane e le Unità Sanitarie Locali [ad attuare] gli interventi sociali e sanitari» dalla medesima previsti e che, in particolare, siano poi «gli statuti comunali [a disciplinare] le modalità di coordinamento degli interventi [...] con i servizi sociali, sanitari, educativi e di tempo libero operanti nell'ambito territoriale»: premessi l'attribuzione di tale competenza mediante apposite «leggi regionali» nonché il suo concreto svolgimento «nel quadro della normativa regionale», la erogazione delle prestazioni assistenziali – specificamente destinate ad assicurare il pieno ed effettivo godimento del diritto alla istruzione dei soggetti con disabilità – dovrebbe dunque competere, principalmente, agli Enti locali²⁴.

Tale onere si iscrive, tuttavia, nell'ambito dei «compiti delle Regioni» le quali provvedono – «sentite le rappresentanze degli Enti locali e le principali organizzazioni del privato sociale presenti sul territorio» e sotto la supervisione del Ministero degli affari sociali²⁵ – a definire la «organizzazione dei servizi, i livelli qualitativi delle prestazioni» ed i criteri per la «erogazione dell'assistenza economica integrativa di competenza dei Comuni» nonché le «modalità di coordinamento e di integrazione dei servizi e delle prestazioni individuali [...] con gli altri servizi sociali, sanitari, educativi, anche d'intesa con gli organi periferici dell'amministrazione della pubblica istruzione e con le strutture prescolastiche o scolastiche e di formazione professionale»²⁶.

Il Legislatore pare avere dunque distribuito le competenze – fra le diverse istituzioni territoriali – allo scopo di assicurare, da un lato, la massima prossimità fra l'Ente erogatore del servizio e l'utente; e, d'altro lato, la massima omogeneità delle relative prestazioni sociali tramite l'attribuzione, ai livelli “superiori” di governo del territorio, degli strumenti di programmazione e di coordinamento delle medesime. Ed infatti – proprio sotto il profilo economico – la principale risorsa per il finanziamento dei servizi assistenziali è costituita dal «Fondo per l'integrazione degli

²⁴ *Ivi*, art. 40, rubricato appunto «compiti dei Comuni».

²⁵ Oggi dal Ministero per il lavoro e le politiche sociali, d'intesa con il Ministero per la salute: in specie l'art. 41, l. 104/1992, prevede che «il ministro per gli affari sociali coordina l'attività delle amministrazioni dello Stato competenti a realizzare gli obiettivi della presente legge ed ha compiti di promozione di politiche di sostegno per le persone handicappate e di verifica dell'attuazione della legislazione vigente in materia».

²⁶ I superiori virgolettati sono tratti dalla l. 104/1002, art. 39, co. 2, lett. a) e b).

interventi regionali e delle Province autonome in favore dei cittadini handicappati», il quale dev'essere annualmente ripartito tra le Regioni – in proporzione alla loro popolazione – e le cui quote devono però essere distribuite, poi, dall'Ente territoriale maggiore a favore degli Enti locali in quanto «competenti» ad erogare – materialmente – le relative prestazioni²⁷.

È nel rispetto del superiore raccordo istituzionale, che la legge ha indi previsto la elaborazione, da parte delle Regioni, di «un consuntivo annuale analitico delle spese e dei contributi per assistenza erogati sul territorio anche da Enti pubblici e Enti o associazioni privati»; che – conseguentemente – le competenze regionali siano esercitate «nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio»²⁸; e che – ugualmente – anche gli Enti locali (i.e. Comuni e consorzi di Comuni; Province ed Unioni di Province; Comunità montane ed Unità Sanitarie) possano realizzare «comunità alloggio e centri socio-riabilitativi per persone con handicap in situazione di gravità» nonché organizzare «servizi e prestazioni per la tutela e l'integrazione sociale dei soggetti [...] per i quali venga meno il sostegno del nucleo familiare» attingendo alle «proprie ordinarie risorse di bilancio» sì come determinate dalle quote, di relativa spettanza, del summenzionato Fondo²⁹.

Deve tuttavia notarsi che – in relazione a tale, ultima, disposizione – il Legislatore avesse comunque previsto il rispetto, da parte degli Enti locali, del «diritto alla integrazione sociale e scolastica», prescindendo da una valutazione “quantitativa” delle summenzionate risorse³⁰; e che, pertanto, già nella l. 104/1992 fosse rinvenibile un – seppur implicito – riferimento alla inviolabilità del diritto alla istruzione, quale indispensabile strumento di integrazione per il soggetto affetto da disabilità, non strettamente condizionato alla situazione economico-finanziaria dell'Ente tenuto ad erogare le relative prestazioni socio-assistenziali.

E deve notarsi, altresì, che sia la suddetta funzione “integrativa” del diritto alla istruzione sia la sua inviolabilità – appunto in relazione alle corrispondenti esigenze di bilancio – fossero state anche oggetto di un espresso riconoscimento da parte del Giudice costituzionale, il quale ha osservato che «ciascun disabile è coinvolto in un processo di riabilitazione finalizzato ad un suo completo inserimento nella società», rispetto al quale «l'istruzione e l'integrazione scolastica rivestono un ruolo di primo piano» poiché «la partecipazione del disabile al processo educativo

²⁷ *Ivi*, art. 42, co. 1 e 4.

²⁸ *Ivi*, art. 39 – rispettivamente – co. 1 e co. 2, lett. *l*).

²⁹ Sempre *ivi*, art. 10, co. 1 ed *l bis*, come modificati dalla l. 162/1998 (corsivo aggiunto).

³⁰ Cfr. *ivi*, art. 10, co. 1.

[costituisce] un rilevante fattore di socializzazione [potendo] contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato»; che – conseguentemente – «il diritto del disabile all'istruzione si configura come *un diritto fondamentale*»; e che, pertanto, tale diritto non può essere compresso – per effetto delle scelte fatte dal Legislatore – oltre il «limite» rappresentato dal «nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati»³¹.

Rispetto al corretto esercizio della discrezionalità legislativa, finalizzata al bilanciamento fra il diritto allo studio del disabile ed il contenimento della spesa pubblica, la giurisprudenza aveva dunque marcato il segno della “legittimità costituzionale” – ancor prima della sentenza 275 del 2016 – nella salvaguardia del “nocciolo duro” del menzionato diritto, ovverosia nella garanzia di quelle prestazioni che rendono “effettivo” il godimento del medesimo: *inter alia*, la frequenza degli istituti scolastici; la presenza degli insegnanti di sostegno nonché degli insegnanti specializzati, per i disabili più gravi, per un congruo numero di ore; la formulazione di appositi programmi scolastici³².

Ed invero, dalla lettura sistematica della l.r. Abruzzo 78/1978 – nonché delle numerose modifiche alla medesima, nel tempo, apportate – è possibile ricostruire una intelaiatura normativa tendenzialmente corrispondente al modello di competenze delineato dalla l. 104/1992: in generale «la Regione e gli Enti indicati nella presente legge [i.e. Province e Comuni] promuovono e programmano, nell'ambito delle rispettive competenze, interventi che finanziano le strutture e i servizi resi agli studenti [...] al fine di concorrere a rendere effettivo il diritto allo studio»; in particolare poi, nell'ambito del c.d. “piano regionale”, «i Comuni, nell'esercizio delle funzioni amministrative ad essi attribuite [...] in materia di diritto allo studio, attuano, in forma singola od associata [...] forme di intervento in favore degli alunni frequentanti scuole ubicate nel rispettivo

³¹ Cfr. Corte cost., sent. 80/2010, n. 4 del *considerato in diritto* (corsivo aggiunto); nello stesso senso, la già citata Corte cost., sent. 215/1987 nonché Corte cost., sentt. 251/2008, 52 e 226/2000. Sulla discrezionalità del Legislatore nella individuazione delle misure a tutela dei diritti delle persone affette da disabilità cfr. – *ex plurimis* – Corte cost., sent. 431/2008, ed ord. 269/2009; nonché Corte cass., SS.UU., sent. 25 novembre 2014, n. 25011, nella quale si afferma che – ove la P.A. riconosca la sussistenza dei presupposti applicativi della l. 104/1992 – qualunque scelta, eventualmente difforme, costituirebbe “comportamento discriminatorio” ed indi oggetto di cognizione del Giudice ordinario (cfr. l. 67/2006, «Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione»; sul punto si veda http://csdle.lex.unict.it/Archive/OT/From%20our%20users/20160302-125652_Vecchio-Gagliano-Mauro_Gambino_commentpdf.pdf). In materia, il potere discrezionale del Legislatore trova comunque un limite invalicabile «nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale contenente la disposizione impugnata, con la quale viene specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (così Corte cost., sent. 275/2016, n. 10 del *considerato in diritto*).

³² Fra i più recenti provvedimenti, finalizzati a regolare l'assicurazione e l'erogazione dei suddetti servizi, si rammentano la l. 289/2002; il D.P.C.M. 185/2006; i d.l. 78/2010 e 98/2011.

territorio [tra le quali] trasporto e relativi oneri assicurativi degli alunni frequentanti le scuole materne ed elementari, nonché degli alunni in disagiate condizioni economiche delle scuole secondarie di primo e secondo grado»; e, correlativamente, «le Province esercitano le funzioni [...] inerenti i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio»³³.

Non è sulle attività strumentali alla tutela del diritto alla istruzione – né sul criterio di riparto delle relative attribuzioni fra i diversi livelli di governo del territorio – che si appuntano le censure della Corte costituzionale; bensì – come anticipato *supra*, §1 – soltanto sul profilo finanziario, funzionale a garantire l'effettiva erogazione delle prestazioni sociali ed, indi, la concreta tutela del diritto alla istruzione per i soggetti affetti da disabilità: il diritto fondamentale, sotteso all'art. 38 Cost., dev'essere salvaguardato dal Legislatore mediante la disposizione di strumenti la selezione dei quali rientra nella sua piena ed esclusiva discrezionalità; tuttavia la predetta discrezionalità non può estendersi alla determinazione, altresì, di limiti finanziari tali da comprometterne la attuazione.

Ovverosia, è da ritenersi in contrasto con la Costituzione quel modello legislativo in cui il bilanciamento fra la tutela del diritto fondamentale all'istruzione (dei disabili) ed il contenimento della spesa pubblica sia espresso nei soli «limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa»³⁴, in quanto suscettibili di ridurre – in modo indifferenziato – le garanzie connesse al medesimo sotto la soglia del suo c.d. “nucleo indefettibile”; ed è proprio con riferimento alla differenza fra mera enunciazione programmatica – da un lato – ed effettiva realizzazione del diritto – d'altro lato – che la Corte costituzionale apertamente afferma, infatti, l'esigenza di riempire quest'ultimo «di contenuto concreto e reale»³⁵.

Non è pertanto il “condizionamento finanziario” dei diritti (anche) fondamentali che è stato, in linea di principio, escluso; semmai – premesso l'onere di concorrere alla spesa per l'erogazione del servizio di trasporto dei soggetti affetti da disabilità, assunto dalla Regione in quanto strumentale alla garanzia del loro diritto alla istruzione – il Giudice delle leggi ha osservato che «una previsione che lasci incerta nell'*an* e nel *quantum* la misura della contribuzione» rende la stessa «aleatoria» e si traduce «negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio»; discendendo il soddisfacimento

³³ Cfr. l.r. Abruzzo 78/1978, artt. 1, co. 1; 3, co. 1, lett. a); 5, co. 1; e 5 *bis*, co. 1.

³⁴ *Ivi*, art. 6, co. 2 *bis*.

³⁵ Cfr. Corte cost., sent. 275/2016, n. 4 del *considerato in diritto*.

“effettivo” del diritto direttamente dalla certezza delle relative disponibilità finanziarie, deve allora ritenersi che «l’indeterminata insufficienza del finanziamento condizioni [la] esecuzione del servizio di assistenza e trasporto come conformato dal legislatore regionale» ed indi violi, così, «il precetto contenuto nell’art. 38, terzo e quarto comma, Cost.»³⁶.

La intrinseca incoerenza della legge regionale – da cui discende la sua incostituzionalità – emerge quindi dalla complessiva salvaguardia del «livello delle prestazioni dovute», assicurata nella parte in cui la stessa «prevede una pianificazione del fabbisogno degli interventi, nonché un preciso rendiconto degli oneri sostenuti»; che però risulta poi vanificata «dalla prescrizione contraddittoria che subordina il finanziamento (da parte regionale) degli interventi alle politiche ed alle gestioni ordinarie del bilancio dell’Ente»³⁷.

4. La “programmazione” come espressione di responsabilità politica: political issues e public choices

La sentenza in commento non presenta particolari profili di innovatività rispetto al tema della tutela dei diritti fondamentali (in particolare) dei soggetti affetti da disabilità; tantomeno in ordine alla disciplina (specifica) del loro diritto alla istruzione, quale strumento di integrazione sociale³⁸.

Ciò che appare di maggiore interesse, invece, è la sussunzione della “programmazione” economico-finanziaria alla stregua di un “contrappeso” utile ad assicurare il (corretto) bilanciamento fra diritti sociali e contenimento della spesa pubblica: se infatti – come osserva la Corte costituzionale – «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» allora ben si comprende perché «il rapporto di causalità tra allocazione di bilancio e pregiudizio per la fruizione di diritti

³⁶ *Ivi*, nn. 6 e 7 del *considerato in diritto*. La Consulta puntualizza, in specie, che «la garanzia del 50% della copertura del servizio di assistenza ai disabili appartiene alla conformazione della struttura e dell’organizzazione del servizio stesso. Pertanto, l’indeterminatezza del finanziamento determina un *vulnus* all’effettività del servizio di assistenza e trasporto, come conformato dal legislatore regionale» (*ivi*, n. 9 del *considerato in diritto*). Sul punto si rinvia, altresì, alla fondamentale Corte cost., sent. 455/1990.

³⁷ *Ivi*, n. 10 del *considerato in diritto*.

³⁸ Per una analisi “panoramica” sull’argomento, si rinvia a C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in www.rivistaaic.it.

incomprimibili [avvenga] attraverso la combinazione tra la norma impugnata e la *genericità della posta finanziaria* del bilancio di previsione»³⁹; e perché la inevitabile conseguenza della mancata programmazione sia, viceversa, il «mero arbitrio del compilatore del bilancio» rispetto alla copertura delle «diverse tipologie di oneri», che indifferentemente confluiscono all'interno del predetto documento contabile, nonché viepiù – nell'impossibilità di effettuare un concreto bilanciamento fra gli evocati, e contrapposti, interessi – la conseguente incostituzionalità della relativa previsione di legge⁴⁰.

È dunque mediante il ricorso alla programmazione che può vincolarsi il finanziamento pubblico, in termini specifici e puntuali, a favore dei servizi afferenti a «diritti meritevoli di particolare tutela»; e che può evitarsi – al contempo – la destinazione delle risorse disponibili a «spese facoltative» piuttosto che alla attuazione dei predetti diritti⁴¹. In tal senso pare corretto, allora, quanto asserito in dottrina in ordine all'esigenza che «il ragionevole bilanciamento tra disponibilità finanziarie e garanzie dei diritti fondamentali» – sostanzialmente condiviso da Legislatore e Corte costituzionale – debba essere «calibrato di volta in volta sul caso in esame» sì da consentire la sussunzione di una «gerarchia mobile dettata dal caso concreto» degli interessi coinvolti⁴².

È il «dilemma» del bilanciamento: se sono trascorsi quasi trent'anni dalle prime pronunce con cui la Corte costituzionale rilevava che le norme costituzionali «attributive di diritti sociali [...] non escludono affatto un intervento legislativo» finalizzato alla riduzione delle relative prestazioni e giustificato da «inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica» – ovverosia la

³⁹ *Ibidem*, n. 13 del *considerato in diritto* (corsivo aggiunto).

⁴⁰ Tutti i virgolettati sono tratti sempre *ivi*, n. 13 del *considerato in diritto*. La suddetta impossibilità è infatti apertamente enunciata, laddove la Consulta ribadisce la illegittimità dello «schema finanziario» che preveda la determinazione «in sede di redazione e gestione del bilancio [...] attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio» delle «scelte allocative di risorse “suscettibili di sindacato in quanto rientranti nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione [devono invece essere] lasciate al prudente apprezzamento”» del Giudice costituzionale (nello stesso senso cfr. Corte cost., sentt. 260/1990 e – recentemente – 10/2016).

⁴¹ Parafrasando Corte cost., sent. 275/2016, n. 8 del *considerato in diritto*, da cui sono tratti i virgolettati.

⁴² Così E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali*, cit., 117-118. Si veda, *ivi*, il riferimento a Corte cost., sent. 85/2013 (sul c.d. “caso ILVA”) ed, in specie, all'inciso di cui al n. 9 del *considerato in diritto*, per cui non esisterebbe «nell'architettura costituzionale» un valore «architrate» che abbia «necessariamente la prevalenza e/o il primato sugli altri»; né sarebbe possibile, in tal senso, ricostruire una «“rigida” gerarchia tra diritti fondamentali» [in argomento cfr. anche M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva (n. 85/2013)*, in www.federalismi.it, n. 3/2014].

salvaguardia dell'equilibrio di bilancio nonché il perseguimento degli obiettivi di programmazione finanziaria – è pur vero che la stessa ha, da subito, riconosciuto l'esistenza di un «nucleo essenziale incompressibile» dei suddetti diritti; e che, altrettanto tempestivamente, ha altresì individuato proprio nella programmazione (legislativa) – oltretutto nella gestione (amministrativa) – lo strumento per garantire tale “nucleo”, aldilà del limite della “sostenibilità finanziaria”⁴³.

Alla luce delle premesse considerazioni la programmazione si configura, in primo luogo, quale indispensabile meccanismo (para-normativo) di indirizzo delle risorse pubbliche: riconoscendo, anche nel caso in esame, che «l'impianto della legge [è] improntato al metodo della programmazione, secondo cui gli interventi ed i pertinenti oneri finanziari sono istruiti nell'anno precedente così da consentire la loro corretta iscrizione nel bilancio, soprattutto quando riguardano il nucleo incompressibile del diritto a prestazioni riconducibili a diritti fondamentali» lo stesso Giudice delle leggi ha indirettamente confermato che è, appunto, la «previa redazione del piano di assistenza» ad elidere il «rischio per l'equilibrio del bilancio della Regione [...] in correlazione allo stanziamento della percentuale di finanziamento prevista»⁴⁴.

In secondo luogo, tuttavia, la programmazione rappresenta anche un (ugualmente indispensabile) strumento di raccordo fra decisore politico ed amministrazione pubblica, funzionale ad assicurare il finanziamento delle prestazioni sociali ritenute (politicamente) prioritarie: essa si colloca infatti al crocevia fra *political issues* e tutela dell'interesse generale, ovvero nella fase conclusiva del processo di *decision making* traducendo – in termini finanziari – le scelte (politiche) finalizzate alla erogazione dei servizi pubblici a rilevanza sociale.

È evidente che l'attività di programmazione – in tal senso intesa – trascenda la mera contabilizzazione e ripartizione delle risorse economiche (pubbliche) per manifestarsi, invece, quale concreta espressione di responsabilità politica: in un contesto socio-istituzionale in cui le risorse (economiche) sono limitate, infatti, «l'obiettivo di *public policy* dev'essere la definizione di quella combinazione di metodi che più limita la tragedia e che tratta quel minimo irriducibile nel modo meno dannoso»⁴⁵; la programmazione diviene, pertanto, il modo in cui il decisore istituzionale seleziona – secondo un ordine di priorità, frutto di mediazione politica – quali diritti effettivamente salvaguardare e con quali modalità, mediante il finanziamento delle relative prestazioni sociali, ed

⁴³ Sul punto si veda la “capostipite” Corte cost., sent. 304/1994.

⁴⁴ Cfr. nuovamente Corte cost., sent. 275/2016, n. 12 del *considerato in diritto*.

⁴⁵ Letteralmente G. CALABRESI e P. BOBBIT, *Scelte tragiche*, Milano 2006, 173-174.

indi assicura la “produttività” del sistema, bilanciando – da un lato – la ristrettezza delle risorse disponibili e – d’altro lato – la garanzia delle prestazioni minime indispensabili⁴⁶.

È altrettanto evidente, però, che il solo ricorso alla programmazione non risolve la questione del reperimento di risorse “aggiuntive” per il finanziamento di (eventuali) nuove spese: trattandosi infatti di una attività necessariamente (nonché logicamente) ordinata al concreto impiego dei capitali pubblici, essa si esaurisce nella (pre)determinazione della loro allocazione; né mediante tale strumento pare possibile misurare direttamente il profilo “qualitativo” – se non quello meramente “quantitativo” – della erogazione delle prestazioni sociali.

Premessa la difficoltà di parametrare la “efficacia” della tutela di diritti costituzionalmente garantiti, v’è dunque il legittimo dubbio che il ridimensionamento del *Welfare State* – conseguente al rigoroso rispetto del “vincolo di bilancio” – abbia altresì determinato una pari compressione del soddisfacimento di interessi sociali costituenti, invece, la *ratio* istituzionale della predetta forma di Stato; e che – a fronte di tale dubbio – la risposta attualmente offerta dall’ordinamento costituzionale italiano sia un “asettico” rispetto delle regole, entro cui si esaurisce una concezione meramente “legale” della efficienza⁴⁷.

Nella prospettiva adottata dalla Consulta, la programmazione dovrebbe allora fungere da “filtro” per assicurare che la suddetta selezione si traduca, poi, nella effettiva corrispondenza fra la prestazione sociale – ed indi, la tutela del relativo diritto – e le risorse messe a disposizione per la sua erogazione; nonché, in una prospettiva di tipo ordinamentale, potrebbe viepiù rappresentare “indice” della (maggiore o minore) conformità delle *public choices* alle *issues* socialmente propugnatte: è infatti compito del decisore (pubblico) valutare le diverse istanze provenienti dalla collettività, al fine di adottare le scelte (politiche) cui dare concretamente attuazione, lungo un processo di *decision making* peraltro influenzato dal concorso di diversi elementi (i.e. dalla stabile piattaforma dei diritti costituzionali, ai bisogni contingentemente espressi in società; dalla implementazione europea o internazionale di alcune politiche pubbliche, ai programmi elettorali

⁴⁶ È appunto in relazione al superiore bilanciamento che si è sviluppato un nuovo concetto di “buona amministrazione”, basata non più sulla *produttività* ma sulla *economicità*: «l’attenzione sull’organizzazione amministrativa non è più legata alla funzionalità, quanto piuttosto alla capacità di generare risparmio in relazione agli obiettivi di finanza pubblica» [così R. URSI, *Le stagioni dell’efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Sant’Arcangelo di Romagna (RN) 2016, 377]. Sempre *ivi*, 351-421, per una articolata e completa analisi della genesi – indotta e di matrice euro-unitaria – di tale modello.

⁴⁷ È la c.d. “efficienza per legge”, discendente da un modello governato dal «primato dello Stato debitore» (sul quale tema si suggerisce, ancora una volta, la lettura di R. URSI, *Le stagioni dell’efficienza*, cit., ed in specie 423 ss.).

eventualmente confluiti nell'indirizzo politico del Governo in carica; nonché – ulteriormente – dalla materiale disponibilità di risorse economico-finanziarie).

Volendo allora trarre alcune conclusioni in materia, alla luce delle argomentazioni utilizzate dalla Corte costituzionale, pare di potersi sostenere che il richiamo alla programmazione debba costituire un impegno per il Legislatore sotto il profilo – intanto – della responsabilità politica: “programmare” significa, infatti, identificare quali servizi sociali si intendano porre a carico dei bilanci pubblici e, quindi, selezionare quali (connessi) diritti siano oggetto di tutela prioritaria da parte delle Istituzioni repubblicane; e che, pertanto, nell'ambito del procedimento di bilancio (e di bilanciamento) delle entrate e delle uscite, la programmazione economico-finanziaria appaia alla stregua di un “totem” al quale dovrebbero rivolgersi il Legislatore, la Pubblica Amministrazione ed il corpo elettorale con l'identica finalità di riconoscere – poiché ivi stabilmente iscritti – sia i diritti garantiti nell'ordinamento costituzionale, sia l'ordine di priorità loro (politicamente) assegnato sia, infine, i flussi di finanziamento delle relative prestazioni.

In ultima analisi, dunque, un utile strumento di (complementare) “controllo democratico” della attività istituzionale e di misurazione della *responsiveness* delle politiche pubbliche – in specie riferibili al sistema di sicurezza ed assistenza sociale – alle concrete aspettative dell'utenza; nonché – conseguentemente – di attuale e concreta valutazione della responsabilità politica degli attori istituzionali.