

La **"corretta visione del concetto di equilibrio del bilancio"** secondo la Corte Costituzionale N° 275/106

**"Nei limiti delle risorse disponibili": l'equilibrio ritrovato tra i Diritti
incomprimibili e le esigenze finanziarie**

Gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale sulla normativa Regionale Siciliana Vigente

Avv. Francesco Marcellino

Quale operatore del diritto molte volte ho sostenuto - e evidenziato anche nelle Aule Giudiziarie - il principio secondo cui le persone ed i loro diritti non sono e non possono essere condizionati dai fattori economici. Ciò non solo sulla base di una lettura costituzionalmente orientata delle norme di legge, ma sulla base degli stessi principi fondanti l'ordinamento giuridico. E ciò non già per indurre un sistema di "tasche profonde" o per ingenerare l'insorgenza di debiti ma, anzi, al contrario, proprio al fine di poter governare il sistema economico dei servizi e delle prestazioni.

Più il principio di equilibrio di bilancio veniva socialmente diffuso e più, gli ordinamenti giuridici locali, tentavano di tutelare i propri convincimenti di programmazione amministrativa e finanziaria, aggiungendo in atti legislativi ed amministrativi, le parole (per loro ritenute "magiche") *"nell'ambito delle risorse disponibili"* ovvero *"nei limiti della disponibilità finanziaria"*.

Ed ogni volta che ritrovavo le suddette dizioni nell'ambito di servizi e prestazioni rientranti tra i diritti fondamentali e/o tra i livelli essenziali, mi convincevo sempre più trattarsi - ben prima e ben oltre l'intento di tutelare il principio costituzionale di "equilibrio di bilancio" - di una strana forma di "amministrazione difensiva" o di "politica difensiva", quale nuova forma burocratica assimilabile a quel (discutibile costume) della "medicina difensiva".

Era evidente agli operatori del diritto che, prima o poi, quella bilancia che periodicamente si alternava tra la tutela dei diritti fondamentali e la tutela dei diritti economico-finanziari dell'ordinamento giuridico - spesso prevalendo a favore dei primi - avrebbe dovuto trovare un punto di equilibrio. E sono soddisfatto che lo si sia trovato in modo "equilibrato" tra i diritti costituzionali in gioco - perchè non dimentico che anche l'equilibrio di bilancio e le risorse economiche sono un diritto costituzionale - e che ciò sia avvenuto tramite la Nostra Corte Costituzionale.

Il 16 dicembre scorso, infatti, la Corte Costituzionale ha dichiarato *«l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)», limitatamente all'inciso «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa», il quale aveva ad oggetto l'erogazione del servizio di trasporto e di assistenza specialistica per gli alunni con*





disabilità e, quindi, servizi rientranti nell'alveo del diritto fondamentale all'educazione ed all'istruzione.

Ma la Corte Costituzionale ha sancito molto di più con questa importante sentenza.

Innanzitutto, ancor prima di richiamare a fondamento della sua decisione il diritto fondamentale all'istruzione, sancito dall'art. 34 della Costituzione, enfatizza l'importanza dell'articolo 38, nella parte in cui espressamente sancisce la tutela costituzionale agli "inabili" e sostenendo che il principio non si deve tradurre in *"una mera previsione programmatica"* ma va *"riempito di contenuto concreto e reale"*.

E ciò lo si compie anche grazie a quanto sancito dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità e grazie a quel principio - previsto nella storica sentenza costituzionale N° 80 del 2010 - che impone *"... alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati», tra le quali rientra il servizio di trasporto scolastico e di assistenza"*. Affinchè quindi possa essere *"assicurata l'effettività del suddetto diritto"* è indispensabile che, ove lesa, trovi tutela quel nucleo indefettibile di garanzie idoneo a tutelare il diritto allo studio degli alunni.

Ed è importante che la Corte Costituzionale abbia chiarito che *"non può nemmeno 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.

In secondo luogo, è proprio la legge di cui fa parte la norma impugnata a conformare in concreto le situazioni soggettive oggetto di assistenza (senza poi farne conseguire il necessario finanziamento per effetto del richiamato inciso riduttivo)".

Questo chiarimento, infatti, rimette un giusto "equilibrio ed ordine" tra il diritto (definito incompressibile) e le esigenze finanziarie, chiarendosi che queste ultime sono al servizio del diritto incompressibile (e devono essere gestite e programmate sulla base di questo) e non, invece, al contrario.

E tutto ciò lo compie la Corte Costituzionale anche richiamando un'altra storica sentenza, ovvero la N° 215 del 1987, la quale, modificando le parole "è facilitata" con "è assicurata", determinò (ormai 30 anni fa) il giusto modo di leggere ed applicare i principi fondamentali a tutela degli alunni.

D'altra parte, continua la Corte, *"sebbene il legislatore goda di discrezionalità nell'individuazione delle misure per la tutela dei diritti delle persone disabili, detto potere discrezionale trova 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. Dunque il livello delle prestazioni dovute, mentre appare salvaguardato dalla legge regionale nel suo complesso ed in particolare nella parte che prevede una pianificazione del fabbisogno degli interventi, nonché un preciso rendiconto degli oneri sostenuti, risulta poi vanificato dalla prescrizione contraddittoria che subordina il finanziamento (da parte regionale) degli interventi alle politiche ed alle gestioni ordinarie del bilancio dell'ente"*.





Insomma: non avrebbe alcun senso, non sarebbe coerente, un ordinamento giuridico che pur fondandosi su una legislazione internazionale e nazionale che, per un verso, riconosca il diritto soggettivo esigibile, quale diritto fondamentale e che questo venga ulteriormente ribadito dalla Legge quadro N° 104/92 e da una sequela di altre leggi e sentenze costituzionali poi, di converso, per altro verso, consenta che tale nucleo indefettibile di garanzie trovi il limite delle risorse disponibili. E, pertanto, *"...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"*.

Risulta essere questo un passaggio importantissimo. **E non tanto perchè** - finalmente - si spera che possa essere per tutti chiaro che **è la politica dei diritti che deve condizionare la programmazione e gestione dei bilanci economici e non questi a condizionare l'esigibilità dei diritti**, ma perchè la Corte Costituzionale, richiamando espressamente il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. chiarisce come questo vada organizzato, programmato e gestito per essere al servizio dei concittadini e dei loro diritti. **Forse, quindi, più che sussistere una discrezionalità del legislatore nell'individuazione delle misure per la tutela dei diritti delle persone disabili, a sommosso avviso di chi scrive, occorre che venga circoscritta - così come viene circoscritta dalla sentenza in commento - la discrezionalità (talune volte rasente l'arbitrio) con cui l'amministrazione ritiene di preparare e gestire il bilancio economico e le sue molteplici voci in esso contenute.**

Così ragionandosi, è evidente che i bilanci economico-finanziari devono, propedeuticamente rispetto ad ogni altro interesse legittimo dell'amministrazione e degli amministrati, prevedere delle voci di spesa congrue per la sostenibilità dei servizi e per l'erogazione delle prestazioni essenziali o riconducibili a diritti fondamentali dei cittadini.

Insomma: gli uomini ed i loro diritti vengono prima delle finanze e non viceversa. Ma soprattutto, le economie e le finanze devono essere poste, innanzitutto, a beneficio degli uomini e dell'esigibilità dei loro diritti e non, invece, gestiti, più o meno consapevolmente, in modo che possano nuocere a questi.

E questo principio è chiaramente sancito dalla Corte Costituzionale, laddove, senza mezzi termini, chiaramente afferma che: *"Nel caso in esame, il rapporto di causalità tra allocazione di bilancio e pregiudizio per la fruizione di diritti incompressibili avviene attraverso la combinazione tra la norma impugnata e la genericità della posta finanziaria del bilancio di previsione, nella quale convivono in modo indifferenziato diverse tipologie di oneri, la cui copertura è rimessa al mero arbitrio del compilatore del bilancio e delle autorizzazioni in corso d'anno. In buona sostanza si ripete, sotto il profilo sostanziale, lo schema finanziario già censurato da questa Corte, secondo cui, in sede di redazione e gestione del bilancio, vengono determinate, anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati, scelte allocative di risorse «susceptibili di sindacato in quanto rientranti "nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte"*.

La sentenza Costituzionale ha ad oggetto una norma della Regione Abruzzo.





Studio Legale
MARCELLINO

Non può il caso che si tratta, a chi scrive, non richiamare in mente alcune norme Regionali Siciliane. Tra cui, nello specifico, la Legge Regione Sicilia N° 15/15, art. 27 comma 6, il quale, riferendosi anche ai servizi a beneficio degli alunni con disabilità, afferma che: "*... i liberi consorzi comunali continuano ad esercitare le funzioni attribuite alle ex province regionali alla data di entrata in vigore della presente legge, nei limiti delle disponibilità finanziarie in atto esistenti*".

Ebbene, è evidente che la sentenza Costituzionale produce effetti giuridici solo ed esclusivamente con riguardo alla norma Abruzzese impugnata e dichiarata incostituzionale.

Ma non può di certo disconoscersi che assume rilevanza ed importanza anche con riguardo alle norme - sostanzialmente identiche - che si ritrovano presso altri ordinamenti giuridici locali e, nel caso di specie, con specifico riguardo alla normativa regionale siciliana.

Il vivo auspicio di chi scrive, pertanto, è quello - tante volte sostenuto anche in incontri, riunioni e convegni - che nella disciplina dei servizi e delle prestazioni, il punto di partenza sia l'uomo, sia il singolo cittadino, con l'analisi degli specifici bisogni e con la certificazione di quegli "accomodamenti ragionevoli" di cui necessita per includersi nella società.

E' solo così, per il tramite di una progettazione individualizzata, che potrà riconoscersi non solo un vero e proprio diritto di cittadinanza e di esigibilità dei diritti dei nostri concittadini, ma anche una programmazione di accesso e governo dei servizi e delle prestazioni che sia "economicamente sostenibile ed equilibrata" rispetto agli effettivi bisogni sociali.

Ogni altro sistema e/o politica che, dall'alto, voglia imporre l'erogazione di servizi e di prestazioni o di approcci (ad esempio un'integrazione socio-sanitaria che parta avendo a riferimento il criterio di finanziamento dei servizi anzichè i bisogni delle persone) è destinata solo a creare "disordine" giuridico ed insoddisfazione sociale.

Catania 22 Dicembre 2016

