

Odg : “Prima i diritti fondamentali poi i vincoli di bilancio”

PREMESSO

che la Corte Costituzionale ha emesso in data 19 ottobre 2016 la sentenza n° 275. Sentenza che verteva nel giudizio di legittimità 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)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, nel procedimento vertente tra la Provincia di Pescara e la Regione Abruzzo, con ordinanza del 19 marzo 2014, iscritta al n. 123 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Evidenziato

Come il caso sia stato sollevato in quanto la compartecipazione regionale al costo del trasporto scolastico per studenti affetti da disabilità, indicato con precisione nella suddetta legge regionale (50% delle spese sostenute), trovasse un limite, indicato dalle stesse norme regionali, “nelle disponibilità finanziarie di bilancio” e quindi dalle “disponibilità finanziarie di volta in volta determinate dalle leggi di bilancio”

Sottolineato

Che il ricorrente – per incidenza – Tar: “dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo n. 78 del 1978, in riferimento all'art. 10 Cost., in relazione all'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, e all'art. 38 Cost., che assicurano il diritto allo studio delle persone con disabilità, poiché l'effettività di tale diritto risulterebbe pregiudicata dal condizionamento dell'erogazione del contributo, al trasporto degli studenti disabili, alle disponibilità finanziarie, di volta in volta, determinate dalle leggi di bilancio.”

Riterrebbe che “la norma censurata darebbe immotivata e non proporzionata prevalenza alle esigenze di equilibrio di bilancio e non assicurerebbe una adeguata, stabile e certa tutela al diritto all'educazione e all'istruzione degli alunni affetti da grave disabilità, che necessitano del trasporto per la frequenza scolastica.”

Ed inoltre che “una volta assunta la decisione di contribuire al servizio” (esplicitamente indicata nella norma regionale ad hoc ndr), “la determinazione della misura del finanziamento non potrebbe essere rimessa alle mere decisioni dell'amministrazione regionale, poiché ciò trasformerebbe l'onere della Regione in una posta aleatoria ed incerta, la cui entità, in mancanza di limiti predeterminati dalla legge, potrebbe essere arbitrariamente ridotta, per finanziare beni ed interessi che non godono di tutela piena ed incondizionata al pari del diritto allo studio del disabile, con conseguente sacrificio della sua effettività.” Conseguentemente “che il rilievo costituzionale di tale diritto costituisce un limite invalicabile all'intervento discrezionale del legislatore, così che il nucleo di garanzie minime per renderlo effettivo dovrebbe essere assicurato al di là di ogni esigenza di bilancio, garantendosi certezza, stabilità e obbligatorietà del finanziamento.”

Ricordato altresì

Come la difesa regionale abbia citato, come diritti costituzionalmente rilevanti (oltre quindi a quello del diritto allo studio degli studenti disabili) anche tutta una serie di principi relativi alla copertura finanziaria, all'equilibrio e al pareggio di bilancio esplicitamente e implicitamente richiamati dall'ente medesimo con la citazione dell'articolo 81 della Costituzione attualmente vigente (cioè come riformato dalla revisione costituzionale del 2012 che ha così introdotto il cd obbligo di “pareggio di bilancio” in Costituzione)

Sottolineato

Che la Corte, entrando nel merito della controversia evidenzia come: la controversia sia costituzionalmente rilevante e quindi meritevole di pronunciamento.

Come vengano a essere toccati direttamente gli articoli 38 comma 3 Cost. (“Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.”) ma anche il 10 Cost. (“L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.”) e

che, in riferimento a quest'ultimo, vada concretamente rispettata la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a Parigi il 10 dicembre 1948; il Protocollo n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Parigi il 20 marzo 1952; la Carta sociale europea (riveduta), adottata a Strasburgo il 3 maggio 1996 e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006. Mentre, per il rispetto dell'articolo 38, la Corte scrive che "spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale". E Inoltre che "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 (per motivazioni legate alle disponibilità di bilancio ndr), la rende aleatoria, traducendosi negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio." E che "Si deve ritenere che l'indeterminata insufficienza del finanziamento condizioni, ed abbia già condizionato, l'effettiva esecuzione del servizio di assistenza e trasporto come conformato dal legislatore regionale, violando in tal modo il precetto contenuto nell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost."

Se non fosse stato chiaro il concetto espresso, ribadisce che "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."

Che, in merito alla sindacabilità e alla possibile fuga dal giudizio di costituzionalità in materia di bilancio "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»

LA Corte dispone infine che "Per tali argomentazioni, l'art. 6, comma 2-bis, della legge reg. Abruzzo n. 78 del 1978 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente all'inciso «, nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa,».

Considerato quindi

Che i diritti fondamentali e incompressibili costituzionalmente garantiti dalla prima parte della Costituzione sono di pari rango a quelli previsti nella seconda parte della stessa ed entrambi funzionalmente collegati e sostenuti da principi fondamentali del medesimo testo costituzionale;

Che dal punto di vista sostanziale e formale non possono essere previste norme che possano essere inficiate da successive indicazioni normative di bilancio, così da rendere aleatorio e incerto quanto con certezza viene indicato dalle norme specifiche di settore e temporalmente precedenti, tanto più in tema di diritti incompressibili

Che la Corte Costituzionale con la recente sentenza n. 275 del 19/10/2016 propone il criterio attraverso il quale garantire il reale rispetto dei diritti della persona la loro effettiva soddisfazione. Detto criterio consiste nella concreta verifica dei bisogni cui deve corrispondere la contestuale garanzia di certezza, stabilità ed obbligatorietà del finanziamento. In altri e più semplici termini, l'obiettivo dell'ente deve essere quello di garantire il concreto rispetto dei diritti della persona e la loro effettiva soddisfazione mediante la certezza dell'allocazione delle risorse;

Che di conseguenza anche vincoli di bilancio imposti ai Comuni e discendenti da obblighi derivanti da tali trattati e dall'impostazione monetarista che li ha ispirati debbano trovare radicali correttivi

Valutato quindi, per quanto espresso in narrativa, che i temi sopra esposti impattino direttamente e

indirettamente le competenze anche del Consiglio Comunale di Pisa;

Tutto ciò premesso

Il Consiglio Comunale di Pisa Impegna l'amministrazione comunale

Al fine di rendere effettivamente esigibili diritti fondamentali costituzionalmente garantiti – per quanto di competenza – a non produrre atti tali da incorrere nella condizione di aleatorietà e incertezza a causa di concomitanti e o successive norme comunali di bilancio;

A non far sottostare la fruizione di tali diritti fondamentali e incompressibili – sempre per quanto di competenza, e limitatamente ad essi – a propri vincoli di bilancio tali da renderli inesigibili del tutto o in parte;

A compiere una ricognizione relativa a eventuali non esigibilità parziali o totali di diritti costituzionalmente fondamentali e incompressibili a livello comunale a causa di situazioni di bilancio simili a quelle ricordate in narrativa, e a riferirne in tempi adeguati al Consiglio Comunale.

Francesco Auletta

Diritti in comune (Una città in comune, Rifondazione Comunista, Pisa Possibile)