

Diritti sociali “incomprimibili” e limite delle risorse

Valerio Onida, | 12 marzo 2018

Tutti i diritti “costano”: nel senso che per garantire l’effettività dei diritti spettanti a ciascuno dei soggetti dell’ordinamento è sempre necessario l’impiego di risorse finanziarie, che per lo più devono essere procurate e spese dallo Stato o dagli altri enti pubblici a cui fa capo il compito di assicurare tale effettività. Anche, ad esempio, la garanzia del diritto fondamentale ad avere un giudice terzo e imparziale che accerti e tuteli in tempi ragionevoli i propri diritti comporta per lo Stato la necessità di apprestare e pagare il costo degli apparati giudiziari ed ausiliari. Ma il problema del costo si pone in modo particolare per i diritti cosiddetti di prestazione, il cui soddisfacimento cioè comporta l’erogazione di prestazioni individualizzate a favore del titolare del diritto, in denaro o in servizi, soprattutto quando la prestazione non sia posta a carico di un altro soggetto privato (come ad esempio accade per la retribuzione spettante al lavoratore nell’ambito di un rapporto di lavoro privato) bensì a carico dello Stato o di altro ente pubblico (come ad esempio per un assegno o pensione di invalidità, o per il trasporto scolastico degli alunni con disabilità).

In tutti questi casi il livello di effettiva soddisfazione del diritto dipende anche dalla disponibilità delle risorse finanziarie pubbliche necessarie. C’è un nesso ineliminabile fra entità delle prestazioni erogate e disponibilità delle risorse pubbliche necessarie. Non si potrebbe censurare in astratto l’insufficiente livello di soddisfazione dei diritti senza tener conto in modo equilibrato dei problemi finanziari connessi. Stabilire questo equilibrio è essenzialmente compito del legislatore, cui nessuna Corte costituzionale potrebbe pretendere di sostituirsi. Così pure al legislatore è consentito intervenire anche riducendo, in modi e limiti ragionevoli, le prestazioni in atto, diverse da quelle minime indispensabili per la soddisfazione di diritti “incomprimibili”, per tenere conto delle esigenze finanziarie.

In questi casi il limite dell’intervento censorio della Corte costituzionale sulle innovazioni legislative che comportino riduzione delle prestazioni è dato dal criterio della “ragionevolezza”, o meglio della non manifesta irragionevolezza. Non sono infrequenti sia i casi in cui la Corte censura l’intervento riduttivo per “manifesta irragionevolezza” (e in questo caso parliamo di “sentenze che comportano spesa”), sia i casi in cui, all’opposto, la Corte dichiara non fondate le censure per la non manifesta irragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore fra esigenze di spesa ed equilibrio dei bilanci.

In caso di totale assenza di risorse dedicate il diritto può di fatto rimanere insoddisfatto. E’ ciò che ad esempio oggi accade nel nostro paese per la copertura del rischio generico di disoccupazione involontaria, nei casi di disoccupazione di persone che abbiano terminato il ciclo di studi e sono abili al lavoro ma non lo trovano o lo perdono, al di fuori delle diverse ipotesi parziali di “copertura” previste (cassa integrazione, mobilità e simili, o reddito di inserimento). In realtà in tal modo l’ordinamento non soddisfa alle condizioni volute dall’art. 38 della Costituzione là dove impone di prevedere e assicurare “mezzi adeguati” alle “esigenze di vita” dei lavoratori anche in caso di “disoccupazione involontaria”.

Più comune è il problema della insufficienza dei mezzi finanziari destinati alla soddisfazione di diritti. Ad esempio il nostro sistema pensionistico ha sofferto a lungo di un eccesso di spesa rispetto alle entrate contributive (età pensionabile bassa, pensionamenti anticipati, calcolo delle pensioni in eccesso rispetto alle entrate ecc.). Qui spetta al legislatore individuare e assegnare le risorse necessarie, tenendo conto degli equilibri di bilancio; e, se del caso, adeguare il sistema ai mezzi disponibili, anche riducendo le prestazioni attuali e future in ragione delle esigenze di bilancio.

Non di rado misure di contenimento delle prestazioni (soprattutto di riduzione dei parametri di rivalutazione delle prestazioni continuative nel tempo) sono state sottoposte al vaglio della Corte costituzionale, che in alcuni casi le ha giustificate in quanto non irragionevoli alla luce delle esigenze di bilancio (v. ad es. la sentenza n. 259 del 2017, sulla rivalutazione delle pensioni), altre volte le ha censurate in quanto irragionevoli (v. ad es. sent. n. 70 del 2015, sullo stesso argomento). La Corte cioè non può non riconoscere l’ampia discrezionalità del legislatore, chiamato a comporre le opposte esigenze di maggiore soddisfazione dei diritti e di equilibrio di bilancio: ma questa discrezionalità non è senza limiti, ed è qui che opera il criterio della “ragionevolezza”.

In ogni caso, la giurisprudenza della Corte tende a garantire un livello almeno minimo di garanzia dei diritti fondamentali riconosciuti dal legislatore: come per esempio quando ha dichiarato incostituzionale l'assenza di qualsiasi meccanismo di adeguamento nel tempo dell'indennità di disoccupazione in relazione all'inflazione, pur lasciando il legislatore libero di configurare e commisurare tale meccanismo, inteso ad assicurare il valore reale delle prestazioni nel tempo (sent. n. 497 del 1988).

In un certo senso è analoga l'ipotesi in cui la Corte censura un sistema legislativo in quanto, dopo aver configurato i presupposti sostanziali del diritto, anche dal punto di vista dell'entità della prestazione, omette di apprestare i mezzi necessari, così che di fatto nei casi concreti i diritti rischiano di rimanere insoddisfatti. E' il caso ad esempio della sentenza n. 80 del 2010, in cui la Corte ha dichiarato incostituzionali le norme che, limitando il numero di posti di insegnanti di sostegno e vietando l'assunzione di insegnanti di sostegno in deroga, in presenza di studenti con disabilità grave, impedivano di fatto di assicurare a tutti gli studenti che si trovassero in quelle condizioni di usufruire del diritto fondamentale all'istruzione; o della sentenza n. 275 del 2016, in cui la Corte ha censurato una legge regionale nella parte in cui, pur sostanzialmente configurando l'obbligo della Regione di assicurare il finanziamento dei servizi di trasporto scolastico degli studenti portatori di handicap, lasciava poi indeterminata dal punto di vista quantitativo, e rimessa a decisioni concrete di destinazione degli stanziamenti di bilancio, l'entità delle risorse regionali a ciò destinate[*note*] Diverso è il caso della sentenza n. 10 del 2016, che dichiara incostituzionali alcune norme di una legge regionale che impedivano l'attribuzione alle Province delle risorse corrispondenti alle funzioni ad esse conferite: qui erano in primo piano il rapporto fra Regione e Province e l'autonomia finanziaria di queste ultime, pur non omettendo la Corte di osservare che era pure violato il principio di eguaglianza sostanziale a causa del "pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi" (punto 6.3 del Considerato in diritto).[*note*].

E' a questo proposito che la Corte si è spinta ad affermare 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", e che "è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione" (sent. n. 275 del 2016, punto 11 del Considerato in diritto).

I problemi si pongono in modo parzialmente diverso quando si discute non della legittimità costituzionale di leggi in rapporto alla loro idoneità ad assicurare diritti di prestazione, ma della legittimità di atti amministrativi (o di omissioni amministrative) che in concreto incidano sul riconoscimento e la garanzia dei diritti. L'amministrazione è vincolata ad applicare correttamente la legge, e, se questa configura un diritto esigibile, non può in concreto negarlo per esigenze di spesa o limiti organizzativi.

A tal proposito vengono in considerazione quelle decisioni dei giudici amministrativi che, accertata la portata del diritto, condannano l'amministrazione a soddisfarlo. Tali ad esempio la sentenza 23 marzo 2017 del TAR Lombardia, che accerta l'obbligo di un Comune di adottare il progetto individuale per realizzare l'integrazione della persona disabile, previsto dalla legge generale sull'assistenza n. 328 del 2000; la sentenza 31 maggio 2017 del TAR Campania che condanna un Comune a risarcire all'Associazione Nazionale Famiglie di Persone con Disabilità Intellettiva il danno da essa subito per aver dovuto provvedere a proprie spese al servizio di trasporto dei disabili che il Comune è tenuto ad erogare; la sentenza del TAR Toscana 30 marzo 2015 e la successiva sentenza 3 maggio 2017 del Consiglio di Stato che conferma la prima, riconoscendo la illegittimità del provvedimento che aveva assegnato ad un alunno disabile, per ragioni di contenimento della spesa, solo 13 ore di sostegno, anziché il maggior numero riconosciuto come spettante dal Gruppo di lavoro operativo handicap (GLOH), e stabilendo che l'amministrazione deve adeguare le proprie determinazioni sul numero e l'assunzione di insegnanti di sostegno alle esigenze risultanti dalla apposite istruttorie: in ciò facendo leva anche sulla ricordata pronuncia della Corte costituzionale n. 80 del 2010.

Di fronte all'Amministrazione, cioè, il diritto riconosciuto dalla legge (eventualmente "corretta" dalla Corte costituzionale in nome della Costituzione), e accertato con i procedimenti da essa previsti, non può essere negato o condizionato nemmeno in nome di esigenze di organizzazione o di spesa.

Non è un caso che la problematica cui si è fatto riferimento, sul rapporto fra diritti fondamentali della persona, esigenze di equilibrio dei bilanci e discrezionalità del legislatore e dell'amministrazione si riferisca spesso al tema dei diritti dei disabili, e

in particolare del loro diritto all'istruzione. Infatti è questo un campo in cui il riconoscimento dei diritti della persona non può subire irragionevoli condizionamenti derivanti da limiti o da altre esigenze dei poteri pubblici. L'esplicito e puntuale riconoscimento da parte della Costituzione del diritto dei disabili "all'educazione e all'avviamento professionale" (art. 38, terzo comma), oltre che del diritto dei cittadini inabili al lavoro a vedersi assicurati i mezzi necessari per vivere (art. 38, primo comma), e il principio dell'art. 34, primo comma, secondo cui "la scuola è aperta a tutti", comportano che sulla collettività gravi un dovere ineludibile: se anche solo una persona in quelle condizioni si vedesse negato di fatto il diritto all'istruzione (che richiede essenzialmente, per essere soddisfatto, l'intervento delle strutture e dei servizi pubblici), a causa del rifiuto o dell'inerzia o dell'inadeguatezza dei poteri pubblici, la Costituzione sarebbe violata. E in questi casi è difficile o impossibile anche ipotizzare un soddisfacimento solo parziale. Se il disabile a scuola non è messo in grado, attraverso i necessari supporti, di seguire tutto il percorso educativo e di istruzione, il suo diritto resta lettera morta.

Per questo già nella risalente sentenza n. 215 del 1987, che ha preceduto la legge n. 104 del 1992 sui diritti delle persone handicappate, la Corte aveva segnato la linea stabilendo che la frequenza dei portatori di handicap anche nelle scuole medie superiori doveva essere "assicurata" e non solo "facilitata", come recitava in origine l'art. 28 della legge n. 118 del 1971.

Questo è un campo, dunque, in cui l'"incomprimibilità" dei diritti non può sottostare puramente e semplicemente ai condizionamenti derivanti dalla limitatezza delle risorse.