

Sentenza: n. 83 del 2019 - *decisione del 20 febbraio 2019; deposito dell'11 aprile 2019*

Materia: finanza pubblica; trattamento economico del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche

Parametri invocati: artt. 3, 5, 32, 38, terzo e quarto comma, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost. per violazione del principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, commi 70, 679, 682 e 683 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020)

Esito:

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 70, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, in riferimento all'art. 119 della Costituzione;
- non fondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore: Cesare Belmonte

La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 70, 679, 682 e 683 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

L'art. 1, comma 70, della l. 205/2017 provvede a rifinanziare, esclusivamente per il 2018, un contributo alle spese delle Regioni per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio.

Secondo la ricorrente la previsione, per il solo 2018 e non anche per gli anni a venire, di un contributo alle spese delle Regioni relative alle suddette funzioni non assicurerebbe alcuna certezza sulla proiezione pluriennale del relativo finanziamento e non consentirebbe alle Regioni stesse di programmare adeguatamente il servizio a favore degli alunni con disabilità, in violazione degli artt. 38, terzo e quarto comma, e 97 Cost.

Inoltre, l'aleatorietà del finanziamento per gli anni successivi implicherebbe la violazione del principio dell'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.

Infine, tali violazioni ridonderebbero sulle competenze legislative e amministrative regionali in materia di assistenza sociale di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

Le questioni non sono fondate.

Già con la sentenza n. 275 del 2016 la Corte costituzionale ha riaffermato la natura fondamentale del diritto all'istruzione delle persone con disabilità - garantito dall'art. 38 Cost. e tutelato anche dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità - precisando che tale diritto comprende anche il servizio di trasporto scolastico e di assistenza. La giurisprudenza costituzionale più recente ha altresì insistito sulla *certezza delle disponibilità finanziarie* necessaria a garantire servizi che richiedono di essere erogati *senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto della persona con disabilità all'istruzione e all'integrazione scolastica*.

Alla realizzazione dei diritti costituzionali fondamentali delle persone con disabilità partecipano, con lo Stato, gli enti locali e le Regioni. La partecipazione dei diversi enti territoriali si è modulata diversamente nel corso del tempo. In particolare, ai fini del completamento del processo di riordino

delle funzioni delle Province, di cui all'articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56, le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, e quelle connesse al supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni, sono state attribuite alle Regioni a decorrere dal 1° gennaio 2016, ai sensi dell'art. 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

Il legislatore ha sempre assicurato il finanziamento delle funzioni in questione anche nella fase di passaggio delle competenze dalle Province alle Regioni. Infatti, il suddetto art. 1, comma 947, della l. 208/2015 ha previsto l'attribuzione alle Regioni di un contributo di 70 milioni di euro per l'anno 2016 per l'esercizio delle predette funzioni, poi ripartiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Allo stesso modo si è provveduto per l'anno 2017 con manovra di bilancio.

Analogamente ha operato anche la previsione oggi impugnata, che ha stanziato un contributo pari a 75 milioni di euro per l'anno 2018 per la copertura finanziaria delle funzioni in oggetto.

La Corte conclude che *“in una complessa fase di transizione, come è quella che si è innescata con il riordino delle Province, può ritenersi non irragionevole che il legislatore scelga di disporre il finanziamento di anno in anno, senza peraltro mai farlo mancare e procedendo contestualmente all'istruttoria strumentale alla determinazione delle risorse necessarie a regime”*.

In tal senso ha operato il sopravvenuto art. 1, comma 561, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che, conclusasi la fase di passaggio, incrementa le risorse disponibili di ulteriori 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021, assicurando allo stanziamento *un orizzonte temporale più ampio, utile per un'adeguata programmazione triennale dell'esercizio delle funzioni di assistenza scolastica agli studenti con disabilità da parte delle Regioni*.

Le questioni aventi ad oggetto l'impugnato art. 1, comma 70, della l. 205/2017 sono dunque non fondate in riferimento agli artt. 38, terzo e quarto comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quarto comma, Cost.

La Regione Veneto denuncia l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 70 anche in relazione all'entità della somma stanziata che, in luogo dei previsti 75 milioni di euro, sarebbe dovuta ammontare a 112 milioni di euro. In sostanza, si deduce l'omessa o la difettosa riassegnazione delle risorse tagliate alle Province agli enti subentranti nelle medesime funzioni, comportante la violazione dell'art. 119 Cost.

La questione è inammissibile. La giurisprudenza costituzionale è già intervenuta sul problema della entità delle risorse da trasferire agli enti territoriali assegnatari delle funzioni già spettanti alle Province e riallocate con le operazioni di riordino avviate con la l. 56/2014. Da ultimo, la sentenza n. 137 del 2018 ha puntualizzato che resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio.

La riassegnazione delle risorse, nell'ambito del processo di riorganizzazione, è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale; ciò fermo restando che l'assistenza alle persone con disabilità costituisce un nucleo incompressibile di un diritto fondamentale e deve essere integralmente finanziata.

La Regione Veneto impugna altresì i commi 679, 682 e 683 dell'art. 1 della l. 205/2017 per violazione degli articoli 3, 5, 32, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost. per violazione del principio di leale collaborazione.

Il comma 679 destina specifiche risorse annuali, nell'ambito del triennio 2016-2018, alla copertura degli oneri posti a carico del bilancio statale, in applicazione dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e per i miglioramenti economici del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico.

Il successivo comma 682 afferma che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018 per il personale dipendente da amministrazioni, enti e istituzioni diversi dalle amministrazioni statali, sono a carico dei bilanci delle medesime.

Il comma 683 estende tale ultima previsione anche al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

Secondo la Regione ricorrente il succitato comma 679 determina un incremento del 3,48 per cento dei costi contrattuali per il personale dipendente delle amministrazioni centrali. Tale percentuale di incremento retributivo si applicherebbe anche al comparto delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale in virtù dei censurati commi 682 e 683 senza che, tuttavia, sia stato previsto alcuno stanziamento aggiuntivo a favore delle amministrazioni regionali.

Ad avviso della Corte la questione non è fondata, in quanto si basa su una interpretazione non condivisibile delle disposizioni censurate.

I commi 682 e 683 non impongono in alcun modo alle Regioni di assicurare al loro personale e a quello sanitario il medesimo incremento retributivo disposto dal comma 679 per i dipendenti delle amministrazioni statali, limitandosi a ribadire che per il personale regionale e sanitario valgono i principi contenuti nel d.lgs. 165/2001.

Da quest'ultimo testo normativo si ricava in primo luogo il principio che la determinazione del trattamento economico del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche è materia affidata alla contrattazione collettiva; così come si ricava il principio secondo cui gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva relativa al personale regionale e sanitario sono a carico dei bilanci delle Regioni, dei relativi enti dipendenti, e delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale (art. 48, comma 2, primo periodo, del medesimo d.lgs. 165/2001).

Pertanto, una corretta lettura delle norme censurate consente di concludere che esse siano meramente ricognitive dei principi generali già stabiliti dal d.lgs. 165/2001, esauendo in ciò la loro portata normativa.