

SENTENZA N. 83

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'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), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 27 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia;
uditi gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso notificato il 27 febbraio 2018 e depositato il successivo 6 marzo (reg. ric. n. 21 del 2018), la Regione Veneto ha impugnato numerose disposizioni 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) e, tra queste, i commi 70, 679, 682 e 683 dell'art. 1.
2. Il ricorso espone il contenuto del comma 70 dell'art. 1, il quale stabilisce che «[p]er l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è attribuito un contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 da ripartire con le modalità ivi previste». Come indicato dalla difesa regionale, la disposizione impugnata rifinanzia, ma solo per il 2018, un contributo alle spese delle Regioni relative alle funzioni che, per effetto del comma 947 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», con il processo di riordino delle Province sono state assegnate alle Regioni a decorrere del 1° gennaio 2016, fatte salve le

disposizioni legislative regionali che a tale data già prevedevano la loro attribuzione alle Province, alle Città metropolitane o ai Comuni, anche in forma associata. Si tratta delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali di cui all'art. 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio previsti dall'art. 139, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). In particolare, l'art. 13, comma 3, della legge n. 104 del 1992 prevede che «[n]elle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati».

Ad avviso della Regione ricorrente l'art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017 è censurabile sotto due profili.

2.1. Il primo attiene alla previsione di un mero finanziamento una tantum, limitato all'anno 2018. La difesa regionale evidenzia che il limitato orizzonte temporale del finanziamento non consentirebbe una programmazione stabile del servizio a favore degli alunni con disabilità. Il che, facendo venir meno la certezza della proiezione pluriennale del finanziamento, integrerebbe una violazione degli artt. 38, terzo e quarto comma, della Costituzione (è citata, in tal senso, la sentenza n. 275 del 2016). La difesa regionale soggiunge che risulterebbero violati anche l'art. 119, quarto comma, Cost., nella parte in cui sancisce il principio del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali, nonché l'art. 97 Cost., che pone il principio del buon andamento della pubblica amministrazione. La Regione ricorrente reputa che tali violazioni ridondino sulla competenza legislativa regionale in materia di assistenza sociale di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dal momento che la legislazione regionale, in assenza della stabilità del contributo, non è in grado di disciplinare adeguatamente la materia; parimenti, le suddette violazioni si ripercuoterebbero sulla competenza amministrativa di cui all'art. 118 Cost., in quanto, in assenza di una programmazione pluriennale, le funzioni amministrative regionali non potrebbero essere efficacemente organizzate.

2.2. Il secondo profilo di censura attiene all'entità delle somme stanziare che coprirebbe, in tesi, solo la metà del fabbisogno riscontrato a livello nazionale dal Governo. A sostegno di tale censura è richiamata la «Posizione della Conferenza unificata sul disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (A.S. 2960)» del 9 novembre 2017.

Nello specifico, la difesa regionale osserva che la disposizione impugnata si pone in contrasto con quanto statuito da questa Corte nella sentenza n. 205 del 2016, che ha posto a carico dello Stato un vincolo di riassegnazione delle

somme già spettanti alle Province a favore degli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni.

3. I commi 679, 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 sono impugnati «per violazione degli articoli 3, 32, 81, 97, 117, III e IV comma, 118, 119 Cost., nonché 5 e 120 Cost. per violazione del principio di leale collaborazione».

Il citato comma 682 stabilisce che «[p]er il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri per i rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018, nonché quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono posti a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001».

Il successivo comma 683 del medesimo articolo 1 stabilisce che «[l]e disposizioni recate dal comma 682 si applicano anche al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale».

In base al comma 679 del richiamato art. 1 «[p]er il triennio 2016-2018 gli oneri posti a carico del bilancio statale, in applicazione dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e per i miglioramenti economici del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico sono complessivamente determinati in 300 milioni di euro per l'anno 2016, in 900 milioni di euro per l'anno 2017 e in 2.850 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018».

3.1. Ad avviso della Regione ricorrente la legge di bilancio 2018 prevederebbe un incremento del 3,48 per cento dei costi contrattuali per il personale dipendente delle amministrazioni centrali, come disposto dal riportato comma 679. Tale percentuale di incremento retributivo sarebbe destinata a essere applicata 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.

3.2. Secondo la Regione Veneto, il mancato incremento del fabbisogno del fondo sanitario nazionale, pur a fronte di un incremento dei costi per i contratti del comparto sanità, si tradurrebbe in una violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in considerazione del differente trattamento disposto per le amministrazioni centrali rispetto a quello riservato alle Regioni. A sua volta, tale violazione ridonderebbe sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni in materia di assistenza sanitaria e socio-sanitaria, di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. sul piano legislativo e all'art. 118 Cost. sul piano amministrativo.

3.3. In secondo luogo – osserva la difesa regionale – tale scelta legislativa imporrebbe alle Regioni di "tagliare" i servizi sanitari per poter finanziare con il risparmio così ottenuto il rinnovo dei contratti. Ne conseguirebbe la violazione dell'art. 32 Cost. e la ridondanza di tale violazione sulle competenze regionali in materia di sanità, di cui ai medesimi artt. 117 e 118 Cost.

Inoltre, la Regione ricorrente osserva che le disposizioni impugnite integrano anche una violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. per mancanza di copertura finanziaria, posto che i livelli essenziali di assistenza (LEA), una volta correttamente individuati, non possono subire riduzioni nell'erogazione per effetto di riduzioni della spesa pubblica (è citata la sentenza n. 169 del 2017).

3.4. In terzo luogo, la Regione ricorrente afferma che le disposizioni impugnate violerebbero il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., poiché l'aumento contrattuale sarebbe stato unilateralmente deciso dal Governo per essere poi posto a carico del fondo sanitario nazionale, senza alcuna concertazione. L'adozione di procedure concertative, deduce la difesa regionale, sarebbe necessaria in considerazione del fatto che il diritto alla salute è assistito da un finanziamento prevalentemente statale e da una concreta erogazione dei relativi servizi rimessa alla responsabilità delle Regioni (sono citate le sentenze n. 192 del 2017, n. 169 del 2017, n. 251 del 2016 e n. 203 del 2008).

3.5. Infine, la difesa regionale sostiene che le disposizioni impugnate, incidendo negativamente sul principio della certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del diritto alla salute, si porrebbero in conflitto anche con l'art. 97 Cost., determinando un'evidente ridondanza sulla possibilità delle Regioni di effettuare una corretta programmazione della spesa sanitaria nella competenza ad esse costituzionalmente assegnata, con conseguente violazione quindi, anche diretta, dell'art. 119 Cost., in relazione all'autonomia regionale di spesa (sono citate le sentenze n. 197 del 2017 e n. 275 del 2016).

4. Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

4.1. La parte resistente nulla specificamente deduce a proposito della questione avente a oggetto il comma 70 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017.

4.2. A sostegno della dedotta infondatezza delle questioni aventi a oggetto i commi 679, 682 e 683 dello stesso art. 1, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che le risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale sono definite dal Governo, nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie.

La difesa statale richiama la sentenza n. 215 del 2012 secondo cui la materia dei rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni e dei miglioramenti economici del rimanente personale di diritto pubblico è il frutto dell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di modo che spetta alla legge statale individuare le risorse destinate a finanziare i rinnovi contrattuali nell'impiego pubblico. Il Presidente del Consiglio dei ministri aggiunge che, per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, i criteri per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale sono definiti mediante le procedure consensuali delineate dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria, in conformità con quanto statuito dalla sentenza n. 191 del 2017.

5. In data 29 gennaio 2019, la Regione Veneto ha depositato memoria, con cui, in riferimento all'impugnazione dell'art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017, oltre a ribadire le argomentazioni spese nell'atto introduttivo, a suo avviso confortate anche dalla recente sentenza n. 9 del 2019, chiarisce che lo ius superveniens, costituito dall'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), non fa venire meno l'interesse a una pronuncia che dichiari l'illegittimità costituzionale della disposizione di legge impugnata, giacché occorre garantire nel tempo le risorse sulla cui base svolgere un'adeguata programmazione.

Con riguardo all'impugnazione dei commi 679, 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, la Regione Veneto si riporta a quanto argomentato in ricorso, rilevando, nuovamente, come gli oneri derivanti dal rinnovo contrattuale afferente al personale del Servizio sanitario nazionale non risultino compensati da alcuno stanziamento, con la conseguenza che essi devono essere sostenuti mediante una corrispondente riduzione del fondo sanitario nazionale a scapito delle risorse utilizzabili per l'erogazione dei relativi servizi.

Considerato in diritto

1. La Regione Veneto ha promosso, tra le altre, 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).

2. Resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni vertenti sulle altre disposizioni impugnite con il ricorso indicato in epigrafe.

3. L'art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017 stabilisce che «[p]er l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è attribuito un contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 da ripartire con le modalità ivi previste».

La disposizione impugnata 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 di cui all'art. 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio previsti dall'art. 139, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). Tali funzioni, nell'ambito del processo di riordino delle Province, sono state assegnate alle Regioni a decorrere dal 1° gennaio 2016, «fatte salve le disposizioni legislative regionali che alla predetta data già preved[eva]no l'attribuzione delle predette funzioni alle Province, alle Città metropolitane o ai Comuni, anche in forma associata», per effetto del comma 947 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

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 descritte funzioni, non assicurerebbe alcuna certezza sulla proiezione pluriennale del relativo finanziamento e perciò 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 della Costituzione. Inoltre, l'oggettiva

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.

4. Le questioni non sono fondate.

4.1. La Regione Veneto richiama a sostegno della propria impugnazione la sentenza n. 275 del 2016, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'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». Nella richiamata pronuncia, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della citata disposizione regionale, perché essa condizionava a generiche, insufficienti e indefinite previsioni di bilancio il finanziamento da parte della Regione del 50 per cento delle spese sostenute dalle Province per il trasporto degli studenti con disabilità. In tale circostanza, questa Corte 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, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18. Nella medesima pronuncia, questa Corte ha altresì ribadito che, nell'attuazione di tale diritto fondamentale, il legislatore, chiamato a predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione, è tenuto ad assicurare la tutela del nucleo essenziale di tale diritto, che comprende anche il servizio di trasporto scolastico e di assistenza. L'effettiva fruibilità del nucleo indefettibile dei diritti delle persone con disabilità non può dipendere da scelte finanziarie che il legislatore compie con previsioni che lasciano «incerta nell'an e nel quantum la misura della contribuzione» (sentenza n. 275 del 2016).

4.2. Tali principi devono essere ribaditi anche nella presente pronuncia, in linea con la giurisprudenza costituzionale più recente, volta a circondare di adeguate garanzie l'effettività del diritto all'istruzione degli alunni con disabilità fisiche e sensoriali, anche attraverso adeguate dotazioni strumentali e finanziarie. Muovendo dalla considerazione che sulla condizione giuridica della persona con disabilità confluisce un complesso di «valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (sentenze n. 232 del 2018, n. 258 del 2017, n. 275 del 2016, n. 215 del 1987), questa Corte ha insistito sulla «certezza delle disponibilità finanziarie» necessaria a garantire i servizi che danno attuazione ai diritti costituzionali (sentenza n. 192 del 2017): 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» (sentenza n. 110 del 2017).

4.3. Le citate, recenti pronunce sono, del resto, espressione di una risalente traccia giurisprudenziale e normativa che riconosce un valore centrale all'integrazione scolastica delle persone con disabilità: già con la sentenza n.

215 del 1987 questa Corte rilevò che la frequenza scolastica, insieme alle pratiche di cura e riabilitazione ed al proficuo inserimento nella famiglia, è fattore fondamentale per il complessivo sviluppo della personalità. Inoltre, ha soggiunto la Corte, è innegabile che l'apprendimento e l'integrazione nella scuola sono, a loro volta, funzionali ad un più pieno inserimento dell'alunno con disabilità nella società e nel mondo del lavoro (sentenza n. 215 del 1987; nello stesso senso, sentenza n. 80 del 2010, che, a sua volta, richiama le sentenze n. 251 del 2008 e n. 226 del 2000).

4.4. Ovviamente, un tale obiettivo richiede forme di integrazione e di sostegno con impiego di docenti specializzati (sentenza n. 52 del 2000). In questo quadro sono da leggersi le previsioni della legge n. 104 del 1992 e, in particolare, il suo art. 13, comma 3, dedicato all'integrazione scolastica. Nella medesima direzione l'art. 24 della citata Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità impegna gli Stati parti ad assicurare che «le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione» e che «efficaci misure di supporto individualizzato siano fornite in ambienti che ottimizzino il programma scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione» (art. 24, paragrafo 2, lettere d) ed e).

4.5. Alla realizzazione dei diritti costituzionali fondamentali delle persone con disabilità «partecipano, con lo Stato, gli enti locali minori e le Regioni, nel quadro dei principi posti dalla legge [...]. Alle Regioni, in particolare, sono affidati sia interventi diretti, sia compiti di disciplina dei modi e livelli qualitativi di erogazione dei vari servizi da parte dei suddetti enti locali» (sentenza n. 406 del 1992).

La partecipazione dei diversi enti territoriali si è modulata diversamente nel corso del tempo e in particolare, negli anni più recenti, l'erogazione dei servizi relativi all'assistenza degli studenti con disabilità è stata interessata dal trasferimento delle funzioni non fondamentali conseguenti al riordino delle Province, avviato con l'art. 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni), e ulteriormente sviluppata dal legislatore nel 2015 in relazione alle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali e a quelle connesse al supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni (comma 947 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015).

4.6. Dando seguito ai principi sopra richiamati in materia di effettività delle garanzie dei diritti delle persone con disabilità, il legislatore ha sempre assicurato il finanziamento delle funzioni in discorso anche nella fase di passaggio delle competenze dalle Province alle Regioni. Infatti, il menzionato art. 1, comma 947, della legge n. 208 del 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 30 agosto 2016 (Riparto del contributo di 70 milioni di euro per l'anno 2016 a favore delle Regioni a statuto ordinario e degli enti territoriali che esercitano le 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 gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio). Allo stesso modo l'art. 8 della legge 11 dicembre

2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) ha autorizzato «l'impegno e il pagamento delle spese del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per l'anno finanziario 2017, in conformità all'annesso stato di previsione (Tabella n. 7)» e nel suddetto stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è iscritto, per l'esercizio finanziario 2017, il fondo da assegnare alle Regioni per fronteggiare le spese relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, con lo stanziamento di 75 milioni di euro, quindi, ripartiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 settembre 2017 (Riparto del contributo di 75 milioni di euro, per l'anno 2017, a favore delle Regioni a statuto ordinario e degli enti territoriali che esercitano le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali).

Analogamente, e in continuità con le leggi precedenti, 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 di cui si discorre. 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 e doverosamente assicura allo stanziamento un orizzonte temporale più ampio, utile per un'adequata 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 legge n. 205 del 2017 si rivelano, dunque, non fondate in riferimento agli artt. 38, terzo e quarto comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quarto comma, Cost.

Occorre peraltro precisare che la disposizione impugnata, diversamente da quanto riscontrato da questa Corte con la richiamata sentenza n. 275 del 2016, non è affetta da quella aleatorietà e incertezza, nell'an e nel quantum, che ne determinerebbe l'illegittimità costituzionale. Piuttosto, si tratta di una disposizione che, in linea con le leggi di bilancio dei due anni precedenti, rinnova il finanziamento per l'anno di riferimento, senza alcuna discontinuità e senza pregiudicare l'effettiva erogazione dei servizi che attengono al nucleo essenziale dei diritti delle persone con disabilità; erogazione che deve essere sempre comunque assicurata e finanziata.

5. 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, avrebbe dovuto essere, invece, ad avviso della ricorrente, pari a 112 milioni di euro, secondo quanto emerge dal parere reso il 9 novembre 2017 nella «Posizione delle Regioni sul disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio

pluriennale per il triennio 2018-2020 (A.S. 2960)» dalla Conferenza unificata ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera a), numero 1), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali). La Regione Veneto fonda il proprio assunto sulla sentenza n. 205 del 2016 che, a sua opinione, avrebbe posto a carico dello Stato un vincolo di riassegnazione delle somme già spettanti alle Province a favore degli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni. Dunque, nelle parole del ricorso, l'omessa o la difettosa riassegnazione delle risorse tagliate alle Province e alle Città metropolitane agli enti subentranti nelle medesime funzioni, comporterebbe la violazione dell'art. 119 Cost.

5.1. La questione è inammissibile.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa. Le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni, purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi. La giurisprudenza di questa Corte è costante e ferma nel precisare che grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato (tra le altre, sentenza n. 23 del 2014). Ciò posto possono essere considerate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale in cui si lamenti la violazione dei principi contenuti nell'art. 119 Cost. a causa dell'inadeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni, senza puntuali riferimenti a dati più analitici relativi alle entrate e alle uscite (sentenza n. 5 del 2018, con riferimento all'erogazione dei servizi sanitari, che richiama «le sentenze n. 192 del 2017 e le altre ivi citate, cui adde le sentenze n. 249 e n. 125 del 2015»).

Giova inoltre segnalare che la giurisprudenza di questa Corte 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 citata legge n. 56 del 2014. Da ultimo, la sentenza n. 137 del 2018, nel chiarire la portata delle precedenti sentenze n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018, pur ribadendo che il riordino delle funzioni delle Province debba essere accompagnato dal passaggio delle relative risorse umane e finanziarie (come previsto dalla stessa legge n. 56 del 2014), 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.

5.2. Il ricorso patisce una notevole genericità in quanto non specifica né l'entità delle risorse in precedenza destinate alle Province e Città metropolitane per lo svolgimento dei compiti relativi all'assistenza per gli alunni con disabilità, né evidenzia la differenza fra quanto riassegnato e quanto trattenuto da parte dello Stato. In proposito si deve precisare che la cifra di 112 milioni di euro

menzionata dalla ricorrente richiamando la posizione espressa dalla Conferenza unificata si riferisce al fabbisogno riscontrato a livello nazionale e non già alle risorse decurtate alle Province e alle Città metropolitane. In particolare, la Regione Veneto non soddisfa l'onere della prova su di essa incombente, giacché il ricorso non enuncia le ragioni per cui lo stanziamento di 75 milioni di euro destinato a tutte le Regioni ordinarie sarebbe insufficiente per assicurare l'erogazione del servizio da parte della Regione ricorrente.

Peraltro, il ricorso risulta carente anche perché le lamentate violazioni dell'autonomia finanziaria regionale non sono comprovate da una adeguata analisi complessiva del bilancio regionale: il necessario adempimento di tale onere probatorio consegue anche dall'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo "atomistico", ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle Regioni e degli enti locali (ex multis, sentenze n. 205 del 2016, n. 82 del 2015, n. 26 del 2014, n. 27 del 2010, n. 155 del 2006 e n. 431 del 2004).

5.3. Tali carenze, in ossequio al richiamato orientamento giurisprudenziale (si veda altresì la sentenza n. 151 del 2016), comportano l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art.1, comma 70, promossa in riferimento all'art. 119 Cost.

6. La Regione Veneto, con diverso motivo di ricorso, impugna i commi 679, 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 «per violazione degli articoli 3, 32, 81, 97, 117, III e IV comma, 118, 119 Cost., nonché 5 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.

Ad avviso della Regione ricorrente la legge di bilancio 2018 prevederebbe un incremento del 3,48 per cento dei costi contrattuali per il personale dipendente delle amministrazioni centrali, come disposto dal riportato comma 679. Tale percentuale di incremento retributivo sarebbe destinata a essere applicata 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.

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. Essi si limitano a ribadire che per il personale regionale e sanitario valgono i principi contenuti nel decreto legislativo n. 165 del 2001, che peraltro sono testualmente richiamati nelle disposizioni impugnate.

Da tale testo normativo si ricava anzitutto il principio che la determinazione del trattamento economico del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche è materia affidata alla contrattazione collettiva (articoli 2, comma 3, terzo periodo, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001).

In proposito, anche la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che, nell'assetto regolatorio del pubblico impiego, il contratto collettivo si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico, nelle sue componenti fondamentali e accessorie (sentenze n. 257 del 2016 e n. 178 del 2015). Del resto, successivamente all'entrata in vigore delle disposizioni oggetto del presente giudizio, i sindacati e l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) hanno siglato, in data 21 maggio 2018, il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto funzioni locali, che riguarda il periodo che va dal 1° gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2018.

Quanto all'asserita assenza dei finanziamenti necessari a dare copertura alle spese per il personale regionale e sanitario giova segnalare che l'articolo 48, comma 2, primo periodo, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001, in virtù del richiamo operato al precedente articolo 41, comma 2, stabilisce che gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva sono determinati a carico dei bilanci delle Regioni, dei relativi enti dipendenti, e delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale.

Pertanto, una corretta lettura degli impugnati commi 682 e 683 porta a concludere che essi, limitandosi a ribadire i principi generali già stabiliti dal d.lgs. n. 165 del 2001, esauriscono in ciò la loro portata normativa.

Di qui l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 679, 682 e 683, della legge n. 205 del 2017 siccome promossa dalla Regione Veneto.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale vertenti sulle altre disposizioni impugnate con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 70, 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), promossa, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017 promosse, in riferimento agli artt. 38, terzo e quarto comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quarto comma, Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 679, 682 e 683, della legge n. 205 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 primo comma, 119 e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, **Presidente**

Marta CARTABIA, **Redattore**

Roberto MILANA, **Cancelliere**

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA