



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Annotazioni su giurisprudenza costituzionale di interesse regionale

Luglio / Settembre 2013



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

A cura dell'Area Assistenza Commissioni del Consiglio regionale della Calabria

elaborazione testi

Eliana ROMEO

coordinamento

Italia ROSCITANO



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Presentazione

Il presente fascicolo costituisce una prosecuzione del lavoro di sintesi realizzato dall'Area Assistenza Commissioni a partire dal 2011 e pubblicato in versione cartacea e su supporto informatico con cadenza trimestrale.

Le annotazioni giurisprudenziali sono, inoltre, reperibili on line in un'apposita sezione del sito internet consiliare, in modo da consentirne la consultazione in tempo reale.

L'elaborato, senza pretesa di esaustività, offre un quadro sintetico di alcune significative sentenze della Corte Costituzionale, emanate nel terzo trimestre del 2013, che presentano profili di interesse regionale.

Per ciascuna sentenza, è stata elaborata una scheda di sintesi, che individua le materie interessate e le norme impugnate, riportando le decisioni della Corte e le relative motivazioni.

In ragione della eterogeneità delle materie oggetto delle pronunce esaminate e al fine di rendere più agevole la loro consultazione, si è ritenuto opportuno inserire, già all'interno dell'indice, le massime tratte dalle sentenze.

Reggio Calabria, 01 ottobre 2013



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Indice e massime delle sentenze

Sentenza Corte Costituzionale n. 167 del 19 giugno 2013.....pag.7

“Illegittima la disposizione della L. r. Lombardia n. 12 del 2012 che dispone l’inquadramento, in ruoli speciali ad esaurimento della Regione, del personale in servizio a tempo indeterminato presso due società *in house*, senza richiedere il superamento di un concorso pubblico, ma sulla base di un test attitudinale riservato ai soli dipendenti delle società partecipate.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 171 del 1 luglio 2013pag.10

“Illegittima la L. r. Liguria n. 24 del 2012, che dispone, a determinate condizioni, una proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, in violazione dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea e della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 180 del 3 luglio 2013.....pag.13

“Illegittima la L. r. Campania n. 27 del 2012, nella parte in cui:

- rifinalizza una parte delle risorse destinate all’ammortamento di debiti sanitari pregressi al finanziamento di mutui contratti dagli enti locali, non rispettando gli impegni finanziari previsti dal Piano di rientro;
- distribuisce, nelle more del completamento del Policlinico universitario, 500 posti letti nelle strutture pubbliche e private della Provincia di Caserta, interferendo con le funzioni del Commissario *ad acta* e senza che tale distribuzione sia prevista dal Piano di rientro;
- esclude l’applicazione della causa di incompatibilità prevista dall’art. 65, c.1, del TUEL per i consiglieri regionali supplenti.”



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 219 del 16 luglio 2013.....pag.16

“Illegittimo il d.lgs. n. 149 del 2011, nelle parti in cui:

- individua un’ipotesi, seppur transitoria, di diretta applicabilità del decreto alle Regioni e Province autonome, eccedendo i limiti fissati dalla legge delega;
- prevede una serie di sanzioni direttamente applicabili alle Regioni e Province autonome, eccedendo i limiti imposti dalla legge delega;
- obbliga le Regioni a Statuto ordinario a redigere una dettagliata relazione di fine legislatura, poiché tale previsione non trova il proprio fondamento nella legge delega;
- definisce gli effetti del grave dissesto finanziario (scioglimento del consiglio regionale; rimozione del Presidente della Giunta che ne sia responsabile per dolo o colpa grave; sua incandidabilità a cariche elettive per dieci anni; divieto di nomina quale componente di organi di Governo europei, statali, regionali e locali per dieci anni; sostituzione del Presidente della Giunta rimosso con un nuovo commissario *ad acta*);
- disciplina ipotesi di interdizione dalle cariche applicabili ai funzionari regionali e ai componenti del collegio dei revisori delle Regioni, in contrasto con la legge delega;
- attribuisce al Ministero dell’economia e delle finanze un potere di controllo riservato all’imparziale apprezzamento della Corte dei conti, in tal modo violando l’autonomia delle Regioni a Statuto ordinario, a Statuto speciale e delle Province autonome.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 220 del 3 luglio 2013pag.29

“La riforma degli enti locali, pur realizzabile senza legge costituzionale, non può essere effettuata con decreto-legge.

Sono pertanto illegittime le disposizioni del d. l. n. 201 del 2011 e del d.l. n. 95 del 2012, che riformano le Province.

È illegittima, in via consequenziale, la disposizione del decreto n. 201 del 2011 che impone alle Regioni speciali di adeguarsi a norme incompatibili con la Costituzione.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 236 del 17 luglio 2013pag.36

“E’ legittima la disposizione del d.l. n. 95 del 2012 che impone agli Enti locali di sopprimere e accorpare enti, agenzie e organismi comunque denominati che svolgono funzioni amministrative di Comuni, Province e Città metropolitane, in modo da ridurre i costi in misura non inferiore al 20 per cento.

Decade, invece, la sanzione prevista nel medesimo decreto che prevedeva, per il caso di mancato rispetto del predetto principio di coordinamento della finanza pubblica, l’automatica soppressione dei suddetti enti, agenzie ed organismi e la nullità dei loro atti.”



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

“ Non ledono alcuna prerogativa organizzativa o finanziaria regionale le disposizioni in materia di *spending review* contenute nel d.l. n. 95 del 2012 che non si rivolgono ad enti strumentali delle Regioni e prevedono un adeguato coinvolgimento degli Enti locali. Tali disposizioni non si applicano direttamente alle Regioni autonome, ma al contrario devono essere recepite nel rispetto delle disposizioni degli Statuti speciali.”

“E’ legittima, in quanto espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica, la disposizione del d.l. n. 95 del 2012 che prevede l’adeguamento dell’ordinamento regionale ai principi di riduzione della spesa.”

“E’ legittimo il divieto per gli Enti locali di istituire enti, agenzie o organismi che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell’art. 118 Cost., in quanto esso opera solo nei limiti della necessaria riduzione del 20 per cento dei costi relativi al loro funzionamento.”



Sintesi delle sentenze

Sentenza Corte Costituzionale n. 167 del 19 giugno 2013

Depositata in Cancelleria il 1 luglio 2013

Materia: impiego pubblico;

Norme impugnate: art. 12, c. 2° e 4°, della L. r. Lombardia 6 luglio 2012, n. 12, recante “Assestamento al bilancio per l’esercizio finanziario 2012 ed al bilancio pluriennale 2012/2014 a legislazione vigente e programmatico - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 167 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 12, c. 4, della L. r. n. 12 del 2012, così come sostituito dalla L.r. n. 21 del 2012, nella parte in cui dispone l’inquadramento, in ruoli speciali ad esaurimento della Regione, del personale in servizio a tempo indeterminato presso due società *in house*, senza richiedere il superamento di un concorso pubblico, ma sulla base di un test attitudinale riservato ai soli dipendenti delle società partecipate.

Di seguito, si riporta la sintesi delle motivazioni poste a base della sentenza.

- 1) Il secondo comma dell’art. 12 disponeva l’inquadramento del personale della società partecipata di diritto privato “Lombardia informatica s.p.a.” – che, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, operava per la Centrale regionale acquisti alla data del 1° gennaio 2012 – in un ruolo speciale, ad esaurimento, della appena istituita “Agenzia regionale centrale acquisti in favore degli enti delle pubbliche amministrazioni aventi sede nella Regione Lombardia”.

Il successivo comma 4, nella versione precedente alle modifiche, disponeva che il personale della società “Cestec s.p.a.”, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, preposto alle funzioni amministrative di cui all’art. 10, c. 1, della medesima legge, venisse inquadrato in un ruolo speciale ad esaurimento presso la “Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente della Lombardia” (ARPA).



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Per il Presidente del Consiglio dei ministri, le predette norme consentirebbero l'assunzione a tempo indeterminato da parte della Regione di tutto il personale precedentemente in servizio presso le società controllate, in mancanza di una procedura selettiva aperta al pubblico e, dunque, in violazione dei principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della P.A., nonché del principio del pubblico concorso, di cui agli **artt. 3 e 97 Cost.**

Secondo la Regione resistente, la deroga al principio del pubblico concorso sarebbe giustificata dall'interesse pubblico ad assicurare la continuità della attività precedentemente svolta dalle predette società ed ora devoluta alla Regione. La difesa regionale evidenzia, inoltre, che il personale in servizio presso le società *in house* era stato selezionato con procedure simili a quelle previste per l'impiego pubblico e sottolinea il carattere transitorio dei ruoli speciali ad esaurimento, istituiti *ad hoc*, rispettivamente presso l'Agenzia regionale centrale acquisti e presso l'ARPA.

Nelle more del giudizio, è intervenuta la L.r. Lombardia n. 21 del 2012, che ha abrogato il comma 2 e sostituito il comma 4 del citato art. 12.

Il nuovo quarto comma dispone che i dipendenti a tempo indeterminato in servizio presso Lombardia Informatica s.p.a. e presso Cestec s.p.a. siano inquadrati, rispettivamente, nei ruoli dell'Agenzia regionale centrale acquisti e nei ruoli di ARPA Lombardia, solo in seguito all'espletamento di una prova attitudinale e purché vi sia l'effettiva disponibilità da parte della Regione delle risorse finanziarie per l'aggiunta in pianta organica dei nuovi posti da coprire.

La nuova disciplina regionale, pur ponendo nel nulla retroattivamente il contenuto dispositivo dei due commi originari, non può considerarsi soddisfacente rispetto alle doglianze sollevate dal legislatore statale.

La Corte Costituzionale chiarisce che la deroga al principio del pubblico concorso può essere consentita solo in determinate circostanze: è necessario, infatti, che la legge stabilisca preventivamente le condizioni per l'esercizio del potere di assunzione, subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e preveda



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

procedure di verifica dell'attività svolta; il che presuppone che i soggetti da assumere abbiano maturato tale esperienza all'interno della pubblica amministrazione, e non alle dipendenze di datori di lavoro esterni (sent. n. 215 del 2009). Inoltre, la deroga al predetto principio deve essere contenuta entro determinati limiti percentuali, per non precludere in modo assoluto la possibilità di accesso della generalità dei cittadini a detti posti pubblici (sent. n. 108 del 2011).

Le disposizioni censurate si pongono in contrasto con la giurisprudenza costituzionale appena richiamata. Difatti, il legislatore regionale si limita ad individuare genericamente le ragioni giustificatrici della deroga sul piano della funzionalità e non prevede meccanismi di verifica dell'attività professionale svolta, né limiti percentuali all'assunzione senza concorso.

Peraltro, nel caso in esame non possono trovare applicazione né l'art. 2112 cod. civ. che riconosce la garanzia del posto di lavoro esclusivamente in ambito privato ai lavoratori subordinati in caso di trasferimento di azienda, né l'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001, che dispone esplicitamente l'applicazione di tale garanzia al passaggio di funzioni e dipendenti da enti pubblici ad altri soggetti (pubblici o privati), ma non richiama la predetta garanzia per le ipotesi in cui il passaggio di funzioni avvenga da soggetti privati ad enti pubblici.

Il contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. non viene meno in seguito alle modifiche apportate dalla L.r. n. 21 del 2012. Infatti, la partecipazione alle prove selettive è chiaramente riservata ai soli dipendenti delle società partecipate e la limitazione del predetto trasferimento nell'ambito delle capacità di assunzione dell'ente, pur meritevolmente finalizzato alla razionalizzazione della spesa pubblica, non spiega alcun effetto rispetto all'inosservanza dei principi costituzionali violati, di **pubblicità del concorso** e di **tutela della necessaria professionalità dei dipendenti della pubblica amministrazione.**

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Lombardia n. 12/2012;**
- **L. r. Lombardia n. 21/2012;**
- **D.lgs. n. 165/2011;**
- **Sent. Corte Cost. n. 215/2009;**
- **Sent. Corte Cost. n. 108/2011.**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 171 del 1 luglio 2013

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2013

Materia: ambiente; demanio marittimo; proroga delle concessioni demaniali in caso di mareggiate e/o eventi atmosferici eccezionali; tutela della concorrenza

Norme impugnate: art. 1 della L. r. Liguria 30 luglio 2012, n. 24, recante “Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell’ambiente marino e costiero) demanio marittimo e porti per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 171 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della L. r. n. 24 del 2012, che dispone, a determinate condizioni, una proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, in violazione dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea e della competenza esclusiva statale in materia di tutela concorrenza.

Di seguito, si riporta la sintesi delle motivazioni poste a base della sentenza.

- 1) La legge impugnata, che si risolve nell’unico art. 1, introduce nella L. r. n. 13 del 1999 il nuovo art. 8-*bis*.

Esso dispone, “in caso di mareggiate e/o eventi atmosferici eccezionali, che provochino danni agli stabilimenti balneari, ai beni demaniali ed alle relative pertinenze incamerate”, la proroga delle concessioni demaniali a favore dei concessionari che abbiano eseguito a loro cure e spese, previa intesa con gli enti interessati, tutti i lavori necessari al ripristino delle strutture ed a protezione degli arenili.

Si prevede che le suddette concessioni siano prorogate tenuto conto dell’investimento effettuato, secondo un regolamento attuativo predisposto dalla Regione Liguria entro sei mesi dall’entrata in vigore della legge.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione dell’**art. 117, c. 1, Cost.**, in relazione all’art. 12, c. 2, della direttiva n. 2006/123/CE, e dell’**art. 117, c. 2, lett e), Cost.**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

La Corte Costituzionale, anzitutto, procede ad una sintetica ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

L'art. 12, c. 2, della direttiva n. 2006/123/CE vieta qualsiasi forma di automatismo che possa favorire il precedente concessionario alla scadenza del rapporto concessorio.

Il mancato adeguamento del codice di navigazione italiano a tale direttiva ha determinato l'avvio di una procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908, per violazione dell' art. 43 del Trattato CE (ora art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Al fine di rimuovere tale contrasto, l'art. 1, c. 18, del decreto-legge n. 194 del 2009 ha disposto la soppressione dell'art. 37, c. 2, per. 2, cod. nav., nella parte in cui accordava una preferenza al concessionario in scadenza.

In sede di conversione del citato decreto da parte della legge n. 25 del 2010, si è aggiunto un rinvio indiretto all'art. 1, c. 2, del decreto-legge n. 400 del 1993, che produceva l'effetto di consentire il rinnovo automatico delle concessioni, di sei anni in sei anni.

La Commissione europea ha ritenuto che tale rinvio privasse, nella sostanza, di ogni effetto l'adeguamento ai principi comunitari effettuato con il decreto-legge n. 194 del 2009.

In seguito a questi ulteriori rilievi, l'art. 11, c. 1, lett. a), della legge n. 217 del 2011 (legge comunitaria 2010), ha abrogato tale rinvio e la procedura d'infrazione è stata chiusa.

Con riguardo alla disposizione regionale censurata, essa è illegittima in quanto dispone, a determinate condizioni, una proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione.

Come in più occasioni ribadito dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 213 del 2011, nn. 340, 233 e 180 del 2010), **il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni viola l'art. 117, c.1, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di trattamento**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

tra operatori economici e un'alterazione della concorrenza, in violazione dell'art. 117, c. 2, lett. e), Cost..

Queste conclusioni sono avvalorate dai rilievi formulati dalla Commissione europea nella sopracitata procedura di infrazione, secondo cui lo Stato italiano, prevedendo un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'**art. 49 del TFUE** e dell'**art. 12 della direttiva 2006/123/CE**.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Liguria n. 24/2012;**
- **L. r. Liguria n. 13/1999;**
- **Legge n. 217 del 2011;**
- **Decreto-legge n. 194/2009, convertito con modificazioni dalla Legge n. 25/2010;**
- **Decreto-legge n. 400/1993, convertito con modificazioni dalla Legge n. 494/1993;**
- **Art. 37 cod. nav.;**
- **Art. 49 TFUE;**
- **Direttiva 2006/123/CE;**
- **Procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908;**
- **Sent. Corte Cost. n. 213/2011;**
- **Sent. Corte Cost. n. 340/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 233/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 180 del 2010.**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 180 del 3 luglio 2013

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2013

Materia: bilancio e contabilità pubblica; modifica delle norme per la copertura dal disavanzo sanitario; sanità; incompatibilità dei consiglieri regionali

Norme impugnate: art. 2, c. 4°, e 4 c. 3° e 5°, della L. r. Campania 9 agosto 2012, n. 27, recante “Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 180 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, c. 4, limitatamente alla parte in cui rifinalizza una parte delle risorse destinate all'ammortamento di debiti sanitari pregressi, al finanziamento di mutui contratti dagli enti locali, non rispettando gli impegni finanziari previsti dal Piano di rientro;
- 2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, c. 3, che, nelle more del completamento del Policlinico universitario, distribuisce 500 posti letti nelle strutture pubbliche e private della Provincia di Caserta, interferendo con le funzioni del Commissario *ad acta* e senza che tale distribuzione sia prevista dal Piano di rientro;
- 3) l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, c. 5, che esclude l'applicazione della causa di incompatibilità prevista dall'art. 65, c.1, del TUEL per i consiglieri regionali supplenti.

Di seguito, si riporta la sintesi delle motivazioni poste a base della sentenza.

- 1) L'art. 2, c. 4, è stato censurato per contrasto con gli **artt. 117, c. 3 , e 120, c. 2, Cost.**, nella parte in cui stabilisce che “per l'anno 2012 l'entrata di euro 15.700.000,00, già finalizzata alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, non cartolarizzato, è rifinalizzata al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche a valere sulla UPB 1.82.227”.

La Corte Costituzionale premette, anzitutto, che “l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute e, in particolare, nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa” (sentenze n. 79 del 2013 e n. 91 del 2012).



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Tale principio di coordinamento della finanza pubblica trova espressione in diverse norme statali (art. 2, c. 95, della legge n. 191 del 2009, invocato dal ricorrente, nonché c. 80 del medesimo articolo 2 e art. 1, c. 796, lett. b, della legge n. 296 del 2006) che rendono vincolanti, per le Regioni che li sottoscrivano, gli accordi finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti.

In elusione del vincolo di rispetto degli impegni finanziari previsti dal piano di rientro approvato con specifico accordo con lo Stato, la disposizione denunciata rifinalizza al finanziamento di mutui contratti dagli enti locali, per l'anno 2012, una parte dell'entrata destinata, a decorrere dal 2008 e per trent'anni, all'ammortamento del debito pregresso al 31 dicembre 2005.

Il citato art. 1, c. 44, è dunque illegittimo limitatamente alla parte oggetto di censura.

- 2) L'art. 4, c. 3, nelle more del completamento del Policlinico universitario, distribuisce nelle strutture pubbliche e private della Provincia di Caserta i posti letti programmati (500), demandando al Commissario *ad acta* di provvedere alla emanazione degli atti consequenziali.

Anche tale disposizione è stata censurata in riferimento agli artt. **117, c. 3, e 120, c. 2, Cost.**

Per la Consulta, essa interferisce palesemente con le funzioni del Commissario *ad acta*, in contrasto con l'art. 120, c. 2, Cost.

Inoltre, poiché il piano di rientro non contempla la distribuzione dei posti letto nelle strutture della Provincia di Caserta, ne consegue, altresì, la violazione dell'art. 117, c. 3, Cost., in relazione ai principi fondamentali di cui al richiamato art. 2, c. 95 (ed anche 80, secondo periodo), della legge n. 191 del 2009, per i quali “gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro”.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

- 3) L'art. 4, c. 5, esclude per i consiglieri regionali supplenti l'applicazione della causa di incompatibilità prevista dall'art. 65, c.1, del d. lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - TUEL).

Quest'ultimo stabilisce che **“Il presidente e gli assessori provinciali, nonché il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale”**.

Il ricorrente lamenta la violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'**art. 3 Cost.**, nonché del divieto di cumulo delle cariche stabilito in via di principio dalla legislazione statale ai sensi dell'**art. 122, c. 1, Cost.**

Per la difesa della Regione, la disposizione censurata non derogherebbe al generale “principio” fissato dallo Stato in materia di incompatibilità, ma ad esso apporterebbe un mero temperamento correlato alla fattispecie temporanea della supplenza e giustificato dall'esigenza di tutela del diritto di elettorato passivo delineato dall'art. 51 Cost..

La tesi della Regione resistente non è, tuttavia, condivisa dalla Corte Costituzionale.

Stante l'identità dei poteri attribuiti al consigliere regionale supplente rispetto a quelli previsti per il titolare della carica, anche nei confronti del primo si pongono quelle medesime esigenze di efficienza e trasparenza che sottendono al divieto di cumulo stabilito nel TUEL.

Conseguentemente, la disposizione regionale è illegittima perché in contrasto con un principio fondamentale in materia di incompatibilità stabilito con legge della Repubblica.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Campania n. 27/2012;**
- **L. n. 191/2009;**
- **L. n. 296/2006;**
- **D. lgs. n. 267/2000;**
- **Sent. Corte Cost. n. 79/2013;**
- **Sent. Corte Cost. n. 91/2012;**
- **Rassegna stampa: “Piani di rientro blindati in Regione” (fonte: Il sole 24 ore del 10/07/2013).**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 219 del 16 luglio 2013

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2013

Materia: bilancio e contabilità pubblica; meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province; delega al Governo in materia di federalismo fiscale;

Norme impugnate:

- **art. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 13 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149**, recante “**Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42**”;
- **art. 1-bis, c. 1° e 4° del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174**, recante “**Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012**” convertito con **modificazioni in legge 7 dicembre 2012, n.213**.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 219 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l'infondatezza delle censure aventi ad oggetto l'art. 13, c. 1, del d.lgs. n. 149 del 2011, in quanto tale disposizione non lede, bensì tutela le prerogative statutarie delle Regioni e Province autonome;
- 2) l'illegittimità dell'art. 13, c. 2, del d.lgs. n. 149 del 2011 che prevedendo un'ipotesi, seppur transitoria, di diretta applicabilità del decreto alle Regioni e Province autonome, eccede i limiti fissati dalla legge delega;
- 3) l'infondatezza delle questioni relative agli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 del d.lgs. n. 149 del 2011 e dell'art. 1-bis, c. 1, del d.l. n. 174 del 2012, in quanto essi non si applicano direttamente ai soggetti ad autonomia speciale, come erroneamente sostenuto dalle ricorrenti;
- 4) l'illegittimità dell'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, nella parte in cui è direttamente applicabile alle Regioni e Province autonome, poiché eccede i limiti imposti dalla legge delega;
- 5) l'infondatezza delle censure sollevate dalla Regione Lazio concernenti l'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, poiché il legislatore statale ha legiferato nei limiti del coordinamento della finanza pubblica, resi più ampi dalla violazione del patto di stabilità interno da parte della Regione;
- 6) l'infondatezza delle censure sollevate da Emilia-Romagna, Umbria e Lazio che lamentano la violazione dell'art. 76 Cost. (nonché dell'art. 114 Cost. ovvero degli artt. 5 e 120 Cost. e del principio di leale collaborazione), con riguardo a tutte le disposizioni del d.lgs. n. 149 del 2011 impugnate: la legge delega, pur prevedendo un obbligo di collaborazione, non impone di astenersi dal provvedere nell'ipotesi di cooperazione infruttuosa;
- 7) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011, che obbliga le Regioni a Statuto ordinario a redigere una dettagliata relazione di fine legislatura, poiché tale previsione non trova il proprio fondamento nella legge delega;



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

- 8) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, c. 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011 che viola l'art. 126 Cost. nella parte in cui definisce gli effetti del grave dissesto finanziario (scioglimento del consiglio regionale; rimozione del Presidente della Giunta regionale che ne sia responsabile per dolo o colpa grave; sua incandidabilità a cariche elettive per dieci anni; divieto di nomina quale componente di organi di Governo europei, statali, regionali e locali per dieci anni; sostituzione del Presidente della Giunta rimosso con un nuovo commissario ad acta); l'inammissibilità o infondatezza delle censure relative all'art. 2, c. 1, che conserva una propria autonomia logico-giuridica rispetto ai commi dichiarati illegittimi;
- 9) l'infondatezza della questione avente ad oggetto l'art. 2, c. 7, del d.lgs. n. 149 del 2011, in quanto la disposizione può interpretarsi in senso conforme all'art. 120 Cost.;
- 10) l'infondatezza delle censure sollevate in riferimento all' art. 3, c. 1, del d.lgs. n. 149 del 2011, che dispone, quale conseguenza del grave dissesto finanziario, la decadenza automatica dei direttori regionali e, previa verifica delle rispettive responsabilità, dei direttori amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario, del dirigente responsabile dell'assessorato regionale competente, e dei revisori dei conti;
- 11) l'illegittimità dell'art. 3, c. 2 e 3, del d.lgs. n. 149 del 2011, che disciplina ipotesi di interdizione dalle cariche applicabili ai funzionari regionali e ai componenti del collegio dei revisori delle Regioni, in contrasto con la legge delega che limita l'applicazione di questo regime sanzionatorio ai soli amministratori degli enti locali;
- 12) l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, c. 4, del d.l. n. 174 del 2012, che attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze un potere di controllo riservato all'imparziale apprezzamento della Corte dei conti, in tal modo violando l'autonomia delle Regioni a Statuto ordinario, a Statuto speciale e delle Province autonome.

Il d.lgs. n. 149 del 2011 costituisce esercizio della delega conferita dagli artt. 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"), **quanto all'istituzione di meccanismi sanzionatori e premiali nei confronti di Regioni ed enti locali.**

Numerose disposizioni di questo decreto legislativo (nonché due disposizioni del decreto legge n 174 del 2012) sono state censurate, con distinti ricorsi, dalle Regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Sicilia, Emilia-Romagna, Umbria, Lazio, Campania, **Calabria** e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Di seguito, si riporta la sintesi delle motivazioni poste a base della sentenza.

- 1) L'art. 13 del d.lgs. n. 149 del 2011 è censurato da tutte le ricorrenti ad autonomia speciale, le quali lamentano che le norme impugnate siano applicabili anche ad



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

esse, in violazione della legge delega n. 42 del 2009 e, conseguentemente, dell'**art. 76 Cost.**

Il primo periodo dell'art. 13 esclude la diretta applicabilità delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 149 del 2011 alle Regioni e Province ad autonomia speciale, fatta eccezione per i soli casi in cui siano proprio tali specifiche disposizioni a prevedere espressamente in senso contrario, venendo a superare la generale clausola di salvaguardia.

Per la Corte Costituzionale, detto periodo non lede, bensì tutela le prerogative statutarie delle Regioni e Province autonome.

Le censure relative al primo periodo dell'art. 13 sono dunque infondate.

- 2) Per converso, il secondo periodo dell'art. 13 contraddice la premessa appena svolta, imponendo una diretta applicabilità del d.lgs. n. 149 del 2011 ai soggetti ad autonomia speciale, qualora le procedure per dare attuazione al decreto non siano adottate entro il termine di sei mesi e sino al completamento delle stesse. **Tale previsione, ancorché transitoria, eccede i limiti fissati dalla legge delega che prevede la regola dell'adattamento secondo peculiari procedure previste in attuazione degli Statuti speciali¹.**

Il secondo periodo dell'art. 13 è, dunque, illegittimo per violazione dell'art. 76 Cost.

- 3) Non sono, invece, fondate le censure sollevate dalle Regioni e Province autonome ricorrenti che si basano sull'**erroneo presupposto della diretta applicabilità nei confronti dei soggetti ad autonomia speciale** degli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 del d.lgs. n. 149 del 2011 e dell'art. 1-bis, c. 1, del d.l. n. 174 del 2012 (che ha modificato l'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011).

¹ La clausola di esclusione contenuta nell'art. 1, c.2, della L. n. 42 del 2009 stabilisce che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale direttamente applicabili alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

- 4) Tra le disposizioni impugnate, solo l'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011 è direttamente applicabile ai soggetti ad autonomia speciale, in quanto esso prevede una serie di sanzioni per l'ipotesi di mancato rispetto del patto di stabilità interno da parte della "Regione o Provincia autonoma inadempiente".

Con tale previsione, il legislatore delegato ha ecceduto i limiti imposti dalla legge delega, incorrendo nella denunciata violazione dell'art. 76 Cost..

L'art. 7 è, dunque, illegittimo nella parte in cui è direttamente applicabile alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province autonome.

Sono assorbite le altre questioni proposte dai soggetti ad autonomia speciale nei riguardi dell'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011.

- 5) L'art. 7 è stato censurato anche dalla Regione Lazio, secondo cui le sanzioni previste sarebbero così gravi e dettagliate da ledere l'autonomia finanziaria regionale di cui all'**art. 119 Cost.** e da eccedere la competenza dello Stato a dettare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. Con riguardo specifico al divieto di assumere personale a qualsiasi titolo, previsto alla lett. d) del comma 1, la Regione ricorrente lamenta, altresì, la violazione dell'**art. 117, c. 4, Cost.**, relativo alla competenza residuale della Regione in materia di organizzazione interna e del personale.

Tali questioni non sono fondate.

La Corte Costituzionale chiarisce che i margini costituzionalmente tutelati dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione si riducono quando essa ha trasgredito agli obblighi legittimamente imposti dalla legislazione dello Stato (sentenza n. 155 del 2011).

Nel caso in esame, l'intervento statale rientra nei limiti del coordinamento della finanza pubblica, resi più ampi dalla violazione del patto di stabilità interno da parte della Regione.

- 6) Le Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Lazio lamentano la violazione dell'**art. 76 Cost.** (nonché dell'**art. 114 Cost.** ovvero degli **artt. 5 e 120 Cost.** e del **principio**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

di leale collaborazione), con riguardo a tutte le disposizioni del d.lgs. n. 149 del 2011 censurate nei rispettivi ricorsi.

Più precisamente, il legislatore delegato avrebbe violato l'art. 2 della legge delega sul federalismo fiscale (L. n. 42 del 2009), che impone al Governo di raggiungere un'intesa in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo da trasmettere alle Camere e, in mancanza di intesa, obbliga il Consiglio dei ministri ad indicare le specifiche motivazioni per cui essa non è stata raggiunta.

La Corte dichiara la questione non fondata in quanto la relazione approvata dal Consiglio dei ministri, conformemente a quanto richiesto dalla legge delega, dà conto dell'impossibilità di raggiungere l'intesa, a causa delle "forti perplessità sulla costituzionalità del provvedimento" manifestate da Regioni ed enti locali.

Sul punto, i giudici costituzionali chiariscono che **l'obbligo di collaborare non implica l'obbligo di astenersi dal provvedere quando la cooperazione sia infruttuosa.**

- 7) L'**art. 76 Cost.** è invocato anche dalla Regione **Calabria**, che impugna l'**art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011**, avuto riguardo non ai presupposti generali di esercizio della delega, ma ad uno specifico profilo di contrasto con la legge di delegazione.

La disposizione in esame obbliga le Regioni a statuto ordinario a redigere una relazione di fine legislatura, che descriva dettagliatamente le principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura, con specifico riferimento a oggetti determinati².

² Ai sensi dell'art. 1, c. 4, del d.lgs. n. 149 del 2011:

“ La relazione di fine legislatura contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura, con specifico riferimento a:

- a) sistema ed esiti dei controlli interni;
- b) eventuali rilievi della Corte dei conti;
- c) eventuali carenze riscontrate nella gestione degli enti comunque sottoposti al controllo della regione, nonché degli enti del servizio sanitario regionale, con indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio;
- d) eventuali azioni intraprese per contenere la spesa, con particolare riguardo a quella sanitaria, e stato del percorso di convergenza ai costi standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi;
- e) situazione economica e finanziaria, in particolare del settore sanitario, quantificazione certificata della misura del relativo indebitamento regionale;
- f) la individuazione di eventuali specifici atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio;



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

La norma impugnata risponde ad una finalità di verifica e pubblicità sull'intera gamma delle attività regionali, di carattere normativo e amministrativo, così lata da coinvolgere l'intero fascio delle competenze costituzionali delle Regioni.

Tale previsione non trova il proprio fondamento nella legge delega che si limita a prevedere specifiche e limitate ipotesi di trasmissione e pubblicazione dei dati regionali.

La Consulta chiarisce che **il legislatore delegato può emanare norme che rappresentino un coerente sviluppo dei principi fissati dal delegante, e, se del caso, anche un completamento delle scelte compiute con la delega, ma non può spingersi ad allargarne l'oggetto fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse.**

La norma è perciò illegittima per carenza di delega ai sensi dell'art. 76 Cost..

Sono assorbite le ulteriori questioni di costituzionalità promosse avverso l'art. 1 dalle Regioni Calabria e Lazio.

8) L'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 è stato impugnato da tutte le ricorrenti.

Con tale disposizione, si è per la prima volta data attuazione all'**art. 126, c. 1, Cost.**, che prevede e disciplina, con riguardo alle Regioni a Statuto ordinario, la cosiddetta "**rimozione sanzionatoria**" (sentenza n. 196 del 2003) **del Presidente della Giunta regionale e lo scioglimento del Consiglio regionale per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge, o ragioni di sicurezza nazionale.**

Il comma 1 della norma censurata descrive una fattispecie di "grave dissesto finanziario" in materia sanitaria, che sussiste ove si verificano tre presupposti:

- mancato adempimento dell'obbligo di redazione del piano o degli obblighi da esso derivanti da parte del Presidente della Giunta, già nominato commissario *ad acta*, di una Regione tenuta a presentare il piano di rientro;

g) stato certificato del bilancio regionale."



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

- mancato raggiungimento degli obiettivi del piano e conseguente perdurare o aggravamento del disavanzo, riscontrati in sede di verifica annuale;
- adozione per due esercizi consecutivi – in presenza dell' omesso raggiungimento degli obiettivi del piano e del conseguente incremento delle aliquote fiscali – di un ulteriore incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF al livello massimo consentito dall'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011.

Il comma 2 prevede che il grave dissesto finanziario costituisce grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126 Cost. e dispone lo scioglimento del Consiglio regionale nonché la rimozione del Presidente della Giunta regionale, che sia responsabile del grave dissesto finanziario per dolo o colpa grave, sulla base degli accertamenti effettuati dalla Corte dei Conti.

Lo scioglimento e la rimozione sono disposti con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, e previo parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali, espresso a maggioranza di due terzi dei componenti.

Il comma 3 introduce sanzioni a carico della persona del Presidente rimosso, stabilendone l'incandidabilità a cariche elettive per dieci anni e il divieto di nomina per il medesimo periodo quale componente di organi di governo di Unione europea, Stato, Regioni ed Enti locali.

Il comma 5 attribuisce al Consiglio dei ministri il compito di nominare un commissario *ad acta* che sostituisca il Presidente della Giunta rimosso, ai fini dell'ordinaria amministrazione e dell'adozione degli atti improrogabili e fino all'insediamento del nuovo Presidente.

La Corte Costituzionale accoglie le censure sollevate in riferimento all'art. 126 Cost. ed al principio di ragionevolezza, limitatamente ai commi 2, 3 e 5 dell' art. 2³.

Le norme di cui all'art. 126 Cost. e quelle previste all' art. 2, c. 2, del d.lgs. n. 149 del 2011 divergono sotto diversi aspetti:

³ Al contrario, la Corte Costituzionale dichiara non fondate le questioni aventi ad oggetto i commi 1, 2, 3 e 5 dell'art. 2, promosse in riferimento all'art.76 Cost. da Emilia-Romagna, Umbria e Calabria, e in riferimento agli artt. 120,121,122, 123 e 126 Cost. ed al principio di leale collaborazione dalla Regione Lazio.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

- l'art. 126 Cost. non attribuisce carattere vincolante al parere affidato alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, al contrario ai sensi della disposizione censurata il Capo dello Stato può adottare il decreto di scioglimento e rimozione solo su parere conforme della Commissione, espresso a maggioranza di due terzi;
- l'art. 126 Cost. attribuisce al Presidente della Repubblica e al Governo il compito di valutare il grado di responsabilità implicato dalla violazione di legge e affida alla Corte Costituzionale la risoluzione di eventuali conflitti in tale ambito. In questo contesto, non è previsto alcuno spazio per l'intervento della Corte dei conti.
Contrariamente la norma censurata prevede un procedimento sanzionatorio facente capo a detto organo. Un simile procedimento, per i tempi occorrenti per la definizione di un giudizio contabile è, peraltro, contraddittorio rispetto all'urgenza del decidere e, comunque, presenta tratti così indefiniti da rendere incerte le prospettive di esercizio della carica, in danno dell'autonomia regionale;
- l'art. 126 Cost. richiede che la grave violazione di legge sia imputabile all'organo di vertice della Regione, che pertanto viene sanzionato. Difformemente da tale previsione costituzionale, il legislatore delegato prevede che la rimozione colpisca il Presidente della Giunta in ragione di attività svolte non in tale veste, ma nella qualità di Commissario *ad acta*, nominato dal Consiglio dei ministri per attuare il piano di rientro dal disavanzo sanitario⁴.

⁴ Sul punto, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che la separazione dei ruoli, pur svolti dalla medesima persona fisica, è così netta che la stessa legge regionale non può sovrapporre le funzioni, attribuendo al Presidente compiti riservati al commissario (sentenza n. 2 del 2010) e che l'attività del commissario *ad acta*, inserendosi nell'ambito del potere sostitutivo esercitabile dallo Stato nei confronti della Regione, è direttamente imputabile al primo e va posta "al riparo da ogni interferenza degli organi regionali" (sentenza n. 78 del 2011).



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Le considerazioni su esposte comportano l'illegittimità costituzionale di tutte le norme che definiscono compiutamente gli effetti del grave dissesto finanziario (art. 2, c. 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011)⁵.

L'art. 2, c. 1, del d.lgs. n. 149 del 2011 conserva, invece, una propria autonomia logico-giuridica rispetto ai commi dichiarati illegittimi, per cui sono inammissibili le censure relative a tale disposizione che non recano alcuna motivazione idonea a contestarne la legittimità costituzionale.

- 9) L'art. 2, c. 7, del d.lgs. n. 149 del 2011 prevede che il Presidente della Giunta sia nominato commissario *ad acta* del Governo, quando la Regione, in settori diversi da quello sanitario, non abbia garantito l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e il raggiungimento degli obiettivi di servizio. Il mancato raggiungimento di detti obiettivi non sarebbe sufficiente, secondo le Regioni ricorrenti (Emilia - Romagna e Umbria) a giustificare l'esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'**art. 120 Cost.**

Per la Consulta, la questione non è fondata essendo possibile e doveroso interpretare la norma in esame nel senso, costituzionalmente conforme, secondo cui essa giustifica il potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost., solo se il mancato conseguimento dell'obiettivo di servizio abbia, o possa compromettere, i livelli essenziali delle prestazioni.

- 10) L'art. 3, c. 1, impone, quale conseguenza del grave dissesto finanziario, la decadenza automatica dei direttori regionali e, previa verifica delle rispettive responsabilità, dei direttori amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario, del dirigente responsabile dell'assessorato regionale competente, e dei revisori dei conti.

La norma è stata censurata sotto diversi profili, ma le censure relative a tale comma sono state dichiarate non fondate dalla Corte Costituzionale.

⁵ Sono assorbite le residuali questioni di costituzionalità sollevate dalle ricorrenti in riferimento ai commi dichiarati illegittimi.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

In particolare, è infondata, limitatamente al citato comma 1, la questione sollevata dalle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria in riferimento all'**art. 76 Cost.**, dal momento che la legge delega consente al Governo di disciplinare automatismi sanzionatori anche nei confronti degli organi di governo e amministrativi della Regione.

Parimenti, non è fondata la questione proposta dalla Regione Lazio (avente ad oggetto l'intero art. 3) per violazione dell'**art. 76 Cost.** La ricorrente rileva che la delega subordinerebbe il meccanismo sanzionatorio al compimento di "attività", mentre la norma delegata lo comminerebbe a prescindere da tale requisito.

L'infondatezza deriva dal rilievo che il grave dissesto finanziario è il frutto conclusivo di atti e di omissioni illegittime.

Infondate sono, altresì, le questioni sollevate in riferimento all'**art. 117, c. 3 e 4, Cost.** (dalle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria) e agli **artt. 117, c. 4, e 123 Cost.** (dalla Regione Lazio).

Le ricorrenti lamentano un'illegittima ingerenza statale nella materia di competenza residuale dell'organizzazione interna delle Regioni e, quanto alla Regione Lazio, una violazione dell'autonomia statutaria regionale.

La Corte Costituzionale chiarisce che la norma impugnata fa seguito ad una grave inadempienza da parte della Regione, nella quale sono coinvolti i funzionari preposti al settore sanitario e soggetti alle direttive del commissario *ad acta*.

Quando una Regione viola gravemente e sistematicamente gli obblighi derivanti dai principi della finanza pubblica, come nel caso che conduce alla nomina del commissario *ad acta*, essa patisce una contrazione della propria sfera di autonomia, a favore di misure introdotte per sanzionare tali inadempimenti da parte dello Stato. Queste misure, benché mirate e specifiche, appartengono all'ambito dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 155 del 2011), e sono perciò legittimamente adottabili dal legislatore statale, come nel caso di specie.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

- 11) L'art. 3, c. 2, prevede, quale ulteriore conseguenza del dissesto finanziario, l'interdizione decennale da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

Destinatari di tale sanzione sono i soggetti indicati al primo comma, vale a dire i direttori regionali e, previa verifica delle rispettive responsabilità, i direttori amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario, il dirigente responsabile dell'assessorato regionale competente, e i revisori dei conti.

L'art. 3, c. 3, sancisce che i componenti del collegio dei revisori delle Regioni, ove costituito, e degli enti alle medesime riconducibili, che siano ritenuti dalla Corte dei Conti responsabili del dissesto finanziario, non possano essere nominati nel collegio dei revisori delle regioni, degli enti locali e di altri enti pubblici per un periodo fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata.

I due commi esaminati disciplinano ipotesi di interdizione dalle cariche applicabili ai funzionari regionali e ai componenti del collegio dei revisori delle Regioni, in contrasto con la legge delega che limita l'applicazione di questo regime sanzionatorio ai soli amministratori degli enti locali.

Come affermato più volte dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 165 del 2011; n. 33 del 2011; n. 278 del 2010; n. 20 del 2010), nella nozione di "enti locali" non possono ricomprendersi le Regioni.

Ne consegue l'illegittimità dei commi 2 e 3, in riferimento all'art. 76 Cost..

Sono assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale prospettate.

- 12) L'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, c. 4, del d.l. n. 174 del 2012, è stato impugnato dalle Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento.

Precedentemente alla novella legislativa, la norma originaria si limitava ad attribuire allo Stato il potere di attivare verifiche sulla gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, con espressa eccezione per le Regioni e le Province autonome.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

La nuova formulazione dell'art. 5 configura tale potere di verifica “anche nei confronti delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano”, ove emergano “indicatori” di squilibrio finanziario e prevede l'immediata comunicazione dei dati acquisiti alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio.

La Consulta esclude che la disposizione impugnata sia manifestamente contraddittoria ed irrazionale in riferimento all'**art. 3 Cost.** e precisa che essa non disciplina una nuova forma di controllo sul sistema regionale e locale, affidato alla Corte dei conti, come erroneamente opinano tutte le ricorrenti.

Invero, essa si colloca in una fase anteriore, attribuendo al Ministero dell'economia e delle finanze un potere di verifica strumentale all'esercizio delle funzioni che l'ordinamento già riconosce alla Corte dei conti.

L'art. 3 della Legge n. 20 del 1994 ha individuato nella Corte dei conti l'organo al quale riservare il potere di “effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti”, anche nei confronti delle Regioni e delle Province autonome.

La norma censurata, dunque, attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze un compito fino ad oggi riservato all'imparziale apprezzamento della Corte dei conti.

Ciò accade, peraltro, in difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito, non essendovi ragione di supporre l'inidoneità degli ampi poteri ispettivi di quest'ultima a conseguire i medesimi risultati, secondo modalità maggiormente compatibili con l'autonomia regionale.

La norma in esame viola, pertanto, gli artt. 117, c. 3 e 4, e 119 Cost., nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto ordinario, a statuto speciale e alle Province autonome.

Sono assorbite le ulteriori questioni proposte nei confronti dell'art. 1-bis, c. 4, del d.l. n. 174 del 2012.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

➤ **Riferimenti:**

- **D.lgs. n. 149/2011;**
- **D. l. n. 174/2012, convertito con modificazioni in L. n. 213/2012;**
- **L. n. 42/2009;**
- **D.lgs. n. 68/2011;**
- **Legge n. 20/1994;**
- **Sent. Corte Cost. n. 155/2011;**
- **Sent. Corte Cost. n. 196/2003;**
- **Sent. Corte Cost. n. 2/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 78/2011;**
- **Sent. Corte Cost. n. 165/2011;**
- **Sent. Corte Cost. n. 33/2011;**
- **Sent. Corte Cost. n. 278/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 20/2010;**
- **Rassegna stampa: “Bocciati i controlli sulle Regioni” (fonte: Il sole 24 ore del 20/07/2013).**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 220 del 3 luglio 2013

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2013

Materia: bilancio e contabilità pubblica; enti locali ; riordino delle Province

Norme impugnate: art. 23, c. 4°, 14°, 15°, 16°, 17°, 18°, 19°, 20°, 20°-bis, 21° e 22° del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante “Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, c. 1°, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 e artt. 17 e 18 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario”, convertito con modificazioni, dall’art. 1, c. 1°, della legge 7 agosto 2012, n. 135

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 220 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l’illegittimità dell’ art. 23 (commi dal 14° al 20°) del d.l. n. 201 del 2011 e degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, poiché la riforma degli enti locali, pur realizzabile senza legge costituzionale, non può essere effettuata con decreto-legge;
- 2) l’illegittimità, in via consequenziale, dell’art. 23, c. 20-*bis*, del d.l. n. 201 del 2011 che impone alle Regioni speciali di adeguarsi a norme incompatibili con la Costituzione;
- 3) l’infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa art. 23, c. 4, del d.l. n. 201 del 2011, in quanto tale disposizione non si applica alle Regioni a Statuto speciale;
- 4) l’inammissibilità per carenza di motivazione della questione relativa all’art. 23, c. 21, del d.l. n. 201 del 2011;
- 5) l’infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 23, c. 22, del d.l. n. 201 del 2011, in quanto tale disposizione non si applica alle Regioni a Statuto speciale.

Di seguito, si riporta la sintesi delle motivazioni poste a base della sentenza.

Nove Regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Molise, Lazio, Campania, Valle d’Aosta, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia), con distinti ricorsi, hanno impugnato alcune disposizioni del decreto-legge n. 201 del 2011.

Vengono in rilievo in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative all’art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-*bis*, 21 e 22, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 5, 72, 77, 97, 114, 117, 118, 119, 120 e 138 Cost., ad alcune disposizioni degli Statuti speciali, nonché al principio di leale collaborazione.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Con altrettanti nove distinti ricorsi, le Regioni Molise, Lazio, Veneto, Campania, Lombardia, Piemonte, **Calabria**, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge n. 95 del 2012.

Tra queste, vengono esaminate in questa sede quelle aventi ad oggetto gli artt. 17 e 18, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 5, 6, 71, 72, 77, 97, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 126, 132, 133 e 138 Cost., agli artt. 3, 43, 45 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948, all'art. 4 della legge cost. n. 1 del 1963, all'art. 8 del d.lgs. n. 9 del 1997, all'art. 8 della legge n. 131 del 2003, nonché al principio di leale collaborazione.

La Corte chiarisce che il giudizio di costituzionalità delle leggi si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa. Pertanto, con ordinanza allegata alla sentenza, è dichiarata l'inammissibilità degli interventi spiegati dall'Unione delle Province d'Italia, dalle Province di Isernia, Latina, Frosinone, Viterbo e Avellino e dal Comune di Mantova.

La Consulta richiama, inoltre, la costante giurisprudenza costituzionale (fra le altre, sentenze n. 311 del 2012 e n.298 del 2009) secondo cui **le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale.**

- 1) Il nucleo principale delle questioni promosse riguarda la cosiddetta riforma delle Province, attuata dall'art. 23 (commi dal 14° al 20°) del d.l. n. 201 del 2011 e dagli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012.

La Corte Costituzionale ricostruisce preliminarmente l'evoluzione della disciplina in materia.

L'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 ha, tra l'altro, modificato la normativa in tema di funzioni delle Province (limitandole al solo indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni) e in tema di organi delle stesse (eliminando la Giunta, prevedendo che il Consiglio sia composto da non più di dieci membri eletti dagli



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

organi elettivi dei Comuni e disponendo che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale).

L'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012 ha disposto il cosiddetto riordino delle Province, modificando nuovamente la normativa inerente alle funzioni (ripristinandone un nucleo essenziale) e mantenendo invece la disciplina sugli organi recentemente introdotta.

L'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012 ha previsto la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e **Reggio Calabria**, disponendo la contestuale istituzione delle relative Città metropolitane a partire dal 1° gennaio 2014. Esso ha disciplinato, inoltre, gli organi e le funzioni delle Città metropolitane.

Il Consiglio dei ministri con delibera del 20 luglio 2012 ha dettato i criteri per il riordino delle Province a norma dell'art. 17, c. 2, del d.l. n. 95 del 2012.

Il riordino delle Province nelle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 17, c. 3 e 4, del d.l. n. 95 del 2012, è stato disposto dal d. l. n. 188 del 2012 (che modificano altresì l'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012). Il predetto decreto, tuttavia, non è stato convertito in legge.

Infine, l'art. 1, c. 115, della L. n. 228 del 2012 (Legge di stabilità 2013) ha sospeso l'attuazione delle norme sopra indicate sino al 31 dicembre 2013.

Dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento e precisato che la materia è di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. p), Cost., la Consulta esamina la legittimità delle disposizioni censurate in riferimento all'**art. 77 Cost.**⁶.

Per la Corte Costituzionale, il ricorso alla decretazione di urgenza può essere ammesso per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione

⁶ Il citato parametro costituzionale è evocato da Piemonte, Lazio, Molise e Friuli-Venezia Giulia avverso l'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 e da Lazio, Veneto, Campania, Lombardia, Piemonte, Calabria, e Friuli-Venezia Giulia avverso gli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012. Sono, tuttavia, inammissibili entrambi i ricorsi presentati dal Molise e il primo dei due ricorsi presentati dal Friuli - Venezia Giulia in riferimento all'art. 77 Cost., per la mancata indicazione del suddetto parametro nelle delibere delle rispettive Giunte regionali.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento.

Al contrario, non può essere utilizzato per dettare l'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali.

Ai sensi dell'art. 77 Cost., difatti, i decreti legge traggono la loro legittimazione dall'insorgere di "casi straordinari di necessità e d'urgenza" e sono destinati ad operare immediatamente, proprio al fine di fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità.

Nel caso in esame, la mancanza del requisito dell'urgenza è implicitamente riconosciuta dallo stesso legislatore statale che ha sospeso fino al 31 dicembre 2013 l'efficacia delle norme del d.l. n. 201 del 2011.

L'art. 23, c. 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 del d.l. n. 201 del 2011 e gli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012 sono, dunque, illegittimi per violazione dell'art. 77 Cost. (restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale prospettati dalle ricorrenti).

L'inadeguatezza del decreto-legge ad introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative, non deve portare alla conclusione che ogni intervento sull'ordinamento degli enti locali debba avvenire per legge costituzionale: questa è indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale.

La Corte richiama, altresì, l'**art. 133, c. 1, Cost.**, che richiede per la modificazione delle singole circoscrizioni provinciali l'iniziativa dei Comuni interessati ed il parere, non vincolante, della Regione.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Questi indefettibili obblighi procedurali sono incompatibili con il carattere urgente del decreto legge, che il Governo deve presentare alle Camere il giorno stesso dell'emanazione⁷.

- 2) L'art. 23, c. 20-bis del d.l. n. 201 del 2011 è censurato⁸ nella parte in cui obbliga le Regioni speciali ad adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi dal 14° al 20°, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 201 del 2011.

Stante l'illegittimità dei commi dal 14° al 20° dell'art. 23, la Corte Costituzionale dichiara, in via consequenziale, l'illegittimità anche del comma 20-bis, che pone un obbligo di adeguamento degli ordinamenti delle Regioni speciali a norme incompatibili con la Costituzione.

Gli altri profili di illegittimità costituzionale rimangono assorbiti.

- 3) L'art. 23, c. 4, del d. l. n. 201 del 2011 introduce il comma 3-bis all'art. 33 del Codice degli appalti (d.lgs. n. 163 del 2001). Esso sancisce l'obbligo – per i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti – di affidamento dell'acquisizione di lavori, servizi e forniture, nell'ambito delle unioni dei Comuni, ad un'unica centrale di committenza.

La Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene che la norma non si applichi alle Regioni speciali, in quanto ai sensi dell'art. 4, c. 5, del Codice degli appalti esse hanno solo un obbligo di adeguamento della propria legislazione “secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione”.

⁷ Al contrario, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 347 del 1994 ha ritenuto ammissibile l'istituzione di una provincia mediante decreto legislativo, “purché gli adempimenti procedurali destinati a rinforzare il procedimento (e consistenti nell'iniziativa dei Comuni e nel parere della Regione) possano intervenire, oltre che in relazione alla fase di formazione della legge di delegazione, anche successivamente alla stessa, con riferimento alla fase di formazione della legge delegata”.

⁸ Le censure promosse avverso l'art. 23, c. 20-bis, dalle Regioni ordinarie Piemonte e Molise sono inammissibili, stante l'assoluta carenza di interesse delle ricorrenti ad impugnare una norma non applicabile nei loro confronti. Del pari, è inammissibile la censura sollevata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in riferimento all'art. 77 Cost., in quanto tale parametro costituzionale non è menzionato nella delibera della Giunta regionale. Sono ammissibili, invece, le questioni promosse dalla Regione autonoma Sardegna.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Nondimeno, essa propone in via subordinata questione di legittimità costituzionale per violazione delle proprie competenze in tema di ordinamento degli enti locali e di finanza locale.

Nelle more del giudizio, l'art. 1 del d. l. n. 95 del 2012, ha attenuato la portata della disposizione introdotta dal comma censurato, aggiungendovi un nuovo periodo: "In alternativa, gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207".

La Corte Costituzionale accoglie l'interpretazione proposta in via principale dalla Regione Friuli - Venezia Giulia, secondo cui la disposizione introdotta dalla norma impugnata non si applica alle Regioni a Statuto speciale e, conseguentemente, dichiara non fondata la relativa questione di legittimità costituzionale.

- 4) L'art. 23, c. 21, del d. l. n. 201 del 2011 prevede la possibilità per i Comuni di istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l'invarianza della spesa.

La norma è impugnata da Piemonte, Molise e Sardegna ma nessuna delle ricorrenti formula censure specifiche, sicché **la questione è inammissibile per carenza di motivazione.**

- 5) L'art. 23, c. 22, del d.l. n. 201 del 2011 dispone che "La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza, con esclusione dei comuni di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni".



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Le ricorrenti (Valle d'Aosta, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia) ritengono, in via principale, che la norma non si applichi alle Regioni a Statuto speciale. In via subordinata, lamentano la lesione delle attribuzioni loro conferite sia dagli Statuti speciali sia dalla Costituzione.

La Corte dichiara non fondata la questione in esame, in quanto essa è relativa a una disposizione non applicabile alle Regioni autonome.

➤ **Riferimenti:**

- **D. l. n. 201 del 2011, convertito con modificazioni in L. n. 214/2011;**
- **D. l. n. 95 del 2012, convertito con modificazioni in L. n. 135/2012;**
- **D. l. n. 188 del 2012, non convertito in legge;**
- **D.P.R. n. 207/2010;**
- **D.lgs. n. 163/2001;**
- **L. n. 228/2012;**
- **L. n. 191/2009;**
- **L. n. 488/1999;**
- **Sent. Corte Cost. n. 347/1994;**
- **Sent. Corte Cost. n. 311/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 298/2009;**
- **Rassegna stampa: “Enti locali, riforma possibile senza legge costituzionale” (fonte: Il sole 24 ore del 20/07/2013).**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 236 del 17 luglio 2013

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2013

Materia: bilancio e contabilità pubblica;

Norme impugnate: art. 9, c.1, 1-bis, 2, 3, 4, 5 e 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario”, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 236 del 2013, ha dichiarato:

- 1) la non fondatezza delle censure sollevate da Friuli –Venezia Giulia e Sardegna avverso l’art. 9, c.1, 1-bis, 2, 3, 4, 5 e 6, in quanto tali disposizioni non si applicano direttamente alle Regioni autonome, ma devono essere recepite nel rispetto delle disposizioni statutarie;
- 2) la non fondatezza delle censure sollevate da Lazio e Veneto avverso l’art. 9, c.1, che si rivolge solo a enti, agenzie e organismi comunque denominati che svolgono funzioni amministrative di Comuni, Province e Città metropolitane e non anche agli enti strumentali delle Regioni; la norma costituisce espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica, prevede un adeguato coinvolgimento degli Enti locali e rispetta i canoni della ragionevolezza e della proporzionalità;
- 3) la non fondatezza della questione di legittimità avente ad oggetto l’art. 9, c. 1-bis, che esclude dall’ambito di applicazione del primo comma le aziende speciali, gli enti e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali; tale disposizione non si rivolge agli enti strumentali delle Regioni, come erroneamente prospettato dalle ricorrenti;
- 4) la non fondatezza delle censure relative all’art. 9, c. 2 e 3: tali commi, non applicabili agli enti strumentali regionali, individuano una procedura concertata per la ricognizione degli enti, agenzie e organismi e per la definizione dei criteri e della tempistica per l’attuazione della riduzione di spesa, prevedendo un ampio coinvolgimento di Enti locali e Regioni;
- 5) **l’illegittimità costituzionale dell’art. 9, c. 4**, che prevede, decorsi nove mesi dall’entrata in vigore del decreto, l’automatica soppressione di enti, agenzie e organismi comunque denominati che svolgono funzioni amministrative di Comuni, Province e Città metropolitane e la nullità dei loro atti; tale disposizione è irragionevole stante la difficoltà di individuare quali siano gli enti strumentali effettivamente soppressi e considerata la necessità per gli Enti locali di riorganizzare i servizi e le funzioni da questi svolte;
- 6) la non fondatezza della questione di legittimità inerente l’art. 9, c. 5, che prevede l’adeguamento dell’ordinamento regionale ai principi di cui al comma 1; la norma è espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica;



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

7) la non fondatezza delle censure relative all'art. 9, c. 6, che vieta agli Enti locali di istituire enti, agenzie o organismi che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost.; tale divieto opera solo nei limiti della necessaria riduzione del 20 per cento dei costi relativi al loro funzionamento.

Di seguito, si riporta la sintesi delle motivazioni poste a base della sentenza.

La questione di legittimità dell' art. 9, c.1, 1-bis, 2, 3, 4, 5 e 6 del d. l. n. 95 del 2012 è stata sollevata, con distinti ricorsi, dalle Regioni Lazio, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna.

Per tutte le ricorrenti il punto centrale del dubbio di costituzionalità è costituito, in sintesi, dalla asserita lesione della loro potestà legislativa in materia di “organizzazione regionale” di cui all'**art.117, c. 4, Cost.**, dalla violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali ai sensi dell'**art.119 Cost.** e dall' assenza di titoli di legittimazione dello Stato ad adottare la disciplina in esame.

1) Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna lamentano, altresì, la violazione di alcune disposizioni dei rispettivi Statuti speciali. In particolare, il Friuli-Venezia Giulia solleva le questioni di costituzionalità solo in via cautelativa qualora si ritenga l'art. 9 direttamente applicabile anche a Regioni e Province autonome.

La Corte chiarisce che **la clausola di salvaguardia**, introdotta in sede di conversione all'art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, rimette l'applicazione delle norme introdotte dal decreto alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

Essa non costituisce una mera formula di stile, ma ha la “precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano rispettati gli statuti speciali” (sentenza n. 241 del 2012) ed i particolari percorsi procedurali ivi previsti per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti medesimi.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

La previsione di una procedura “garantita” al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale la normativa introdotta dal citato art. 9 esclude che questa abbia efficacia automatica.

Ne consegue l’infondatezza delle censure sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna.

- 2) L’art. 9, c. 1, del d. l. n. 95 del 2012 , al fine di realizzare il contenimento della spesa e il corrispondente conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, sancisce che “Regioni, Province e Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi comunque denominati che esercitano, alla data di entrata in vigore del decreto, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all’art. 117, secondo comma, lett. p) Cost., o funzioni amministrative spettanti a Comuni, province e Città metropolitane ai sensi dell’art. 118 della Costituzione”.

Secondo le Regioni ricorrenti (Lazio e Veneto, stante la dichiarata infondatezza delle censure sollevate dalle Regioni autonome), la norma violerebbe l’**art. 117, c. 4, Cost.** in quanto ascrivibile alla materia “organizzazione amministrativa” delle Regioni.

La Regione Lazio evoca anche la violazione dell’**art. 123 Cost.**, poichè i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento delle Regioni sono riservati all’autonomia statutaria.

La Regione Veneto lamenta, altresì, l’illegittima compressione dell’autonomia finanziaria regionale in violazione degli **artt. 117, c. 3, e 118 Cost.**

Per la Consulta, le Regioni ricorrenti incorrono nell’erroneo presupposto di ritenere che la disposizione censurata disciplini anche l’accorpamento, la soppressione o la riduzione nella misura del 20% dei costi degli enti, agenzie e organismi comunque denominati istituiti dalla Regione per lo svolgimento delle funzioni amministrative di propria competenza.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Invero, **gli enti strumentali delle Regioni sono esclusi dall'ambito di applicazione del primo comma, che invece si rivolge solo a enti, agenzie e organismi comunque denominati che svolgono funzioni amministrative – fondamentali o conferite – di Comuni, Province e Città metropolitane.**

Pertanto, le censure sollevate in riferimento agli art. 117, c. 3 e 4, e 118 Cost. non sono fondate.

La Regione Lazio impugna l'art. 9, c. 1, anche sotto il profilo dell'illegittima imposizione agli enti locali, da parte del legislatore statale, dell'obbligo di soppressione o accorpamento di agenzie ed enti che esercitino funzioni fondamentali e funzioni loro conferite. Tale imposizione violerebbe **l'art. 117, c. 6, Cost.**, che riconosce ai predetti enti la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, le quali possono essere svolte anche attraverso enti, agenzie ed organismi vari.

La Regione Veneto, invece, lamenta la violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali di cui all'**art. 119 Cost.**

Tali censure, pur ammissibili in quanto le Regioni sono legittimate a denunciare l'illegittimità costituzionale di una legge statale anche per violazione delle competenze proprie degli Enti locali (fra le altre, sent. n. 298 del 2009 e n. 169 del 2007), **non sono fondate.**

Difatti, la disposizione censurata è espressione di principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica proprio per la chiara finalità di riduzione della spesa.

Il legislatore statale ha previsto un **ampio coinvolgimento delle autonomie locali** nell'individuare le modalità della riduzione dei costi degli enti strumentali mediante lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza unificata. Inoltre, **l'obiettivo di riduzione degli oneri finanziari relativi agli enti strumentali in misura non inferiore al 20 per cento è rispettoso del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto alla sfera di autonomia degli Enti locali.**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

- 3) Il comma 1-bis dell'art. 9 è impugnato dalla sola Regione Veneto nella parte in cui esclude dall'ambito di applicazione del comma 1 le aziende speciali, gli enti e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.

Secondo la ricorrente, tale disposizione impedirebbe alle Regioni il contenimento della spesa pubblica per il tramite della soppressione o dell'accorpamento o comunque della riduzione degli oneri finanziari di aziende speciali o di enti (o istituzioni) che gestiscano servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.

La Corte ritiene non fondata la questione, dal momento che, come detto, gli enti strumentali delle Regioni sono esclusi dall'ambito di applicazione del comma 1.

- 4) I commi 2 e 3 dell'art. 9 sono censurati dalla Regione Lazio nella parte in cui prevedono una procedura concertata per la ricognizione di tutti gli enti, agenzie e organismi e per la definizione, mediante intesa da adottarsi in sede di Conferenza unificata, dei criteri e della tempistica per l'attuazione della norma.

La ricorrente evidenzia l'eccessiva astrattezza e genericità delle norme in oggetto, non ascrivibili alla competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'**art. 117, c. 3, Cost.** e, comunque, non qualificabili come norme di principio.

Il processo di razionalizzazione degli enti pubblici strumentali, attraverso la loro trasformazione, soppressione o accorpamento, con l'obiettivo del contenimento dei costi, presenta problematiche particolarmente complesse in relazione alle esigenze di riorganizzazione dell'esercizio delle funzioni precedentemente svolte dagli enti in oggetto e al trasferimento del personale dipendente.

Il legislatore statale, con le citate disposizioni (che, come detto, non si applicano agli enti strumentali delle Regioni), si limita ad individua un procedimento che vede il più ampio coinvolgimento delle autonomie locali oltre che delle stesse Regioni, mediante il meccanismo dell'intesa in sede di conferenza unificata, per stabilire concretamente le modalità con cui deve raggiungersi l'obiettivo di riduzione della spesa.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

I commi in esame non prevedono “in modo esaustivo e puntuale strumenti o modalità per il perseguimento” di obiettivi di riequilibrio finanziario, non introducono limiti puntuali a singole voci di spesa degli enti locali e, pertanto, non comportano alcuna indebita invasione dell’autonomia finanziaria degli enti locali (sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010).

Ne consegue che non vi è alcuna violazione degli artt. 117, comma terzo, e 119 Cost..

- 5) L’art. 9, c. 4, del d.l. n. 95 del 2012 dispone che “decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, se le Regioni, le Province e i Comuni non hanno dato attuazione a quanto disposto dal comma 1, gli enti, le agenzie e gli organismi indicati al medesimo comma 1 sono soppressi. Sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi”.

La Regione Lazio lamenta la violazione dell’**art. 117, c. 4, Cost.** in quanto norma ascrivibile alla materia “organizzazione amministrativa” della Regione e dell’**art. 123 Cost.**, perché i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento regionali sono riservati all’autonomia statutaria.

La Regione Veneto ritiene che la disposizione in esame comprima l’autonomia finanziaria regionale e degli enti locali in contrasto con gli **artt. 117, c. 3, e 118 Cost.**, e leda il principio di “ragionevolezza della legislazione” di cui agli **artt. 3 e 97 Cost.**

Per la Corte Costituzionale, la soppressione automatica di tutti gli enti strumentali che svolgono funzioni fondamentali o conferite di Province, Comuni e Città metropolitane, senza che questi siano sufficientemente individuati, si pone in palese contraddizione con i commi 2 e 3 dell’art.9, i quali prevedono un procedimento concertato proprio per la complessiva ricognizione dei suddetti enti, agenzie ed organismi.

Peraltro, la soppressione automatica di tali enti, agenzie e organismi, prima che Comuni, Province, e Città metropolitane abbiano proceduto alla necessaria riorganizzazione, pone a rischio lo svolgimento delle funzioni da questi svolte.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Tale rischio è ulteriormente aggravato dalla previsione della nullità di tutti gli atti adottati successivamente allo scadere del termine.

In conclusione, la difficoltà di individuare quali siano gli enti strumentali effettivamente soppressi e la necessità per gli enti locali di riorganizzare i servizi e le funzioni da questi svolte rendono la disposizione in esame manifestamente irragionevole e, dunque, illegittima.

Restano assorbite le ulteriori censure sollevate dalle Regioni ricorrenti.

- 6) L'art. 9, c. 5, è censurato dalla Regione Veneto nella parte in cui prevede che: “Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni si adeguano ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione, funzioni amministrative conferite alle medesime regioni”.

Secondo la ricorrente, in tal modo il legislatore statale imporrebbe alle Regioni di ridurre una singola, specifica e ben individuata voce di spesa, in contrasto con gli **artt. 117, c. 3, e 119 Cost.**

Invero, contrariamente a quanto previsto per gli enti strumentali degli Enti locali, il legislatore statale non impone alcun termine né prescrive alcuna specifica modalità per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai principi di cui al comma 1.

Analogamente al primo comma, anche il quinto comma dell'art. 9 costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ed è pertanto ascrivibile alla competenza legislativa concorrente dello Stato.

Ne consegue che essa non viola l'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed organizzativa (artt. 117, c. 4, e 118 Cost.) regionale.

- 7) Il comma 6 dell'art. 9 è impugnato dalla Regione Veneto nella parte in cui vieta agli Enti locali di istituire enti, agenzie o organismi che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost..



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

La Regione ricorrente lamenta la lesione degli **artt. 117, c. 2, lett. p), 118 e 119 Cost.**, perché la norma in esame invaderebbe la potestà legislativa regionale e interferirebbe con l'autonomia amministrativa e finanziaria degli Enti locali oltre che con il potere di conferire funzioni amministrative agli Enti locali.

Per la Corte Costituzionale, tale disposizione deve essere necessariamente coordinata con i commi precedenti (in particolare, con il primo comma) ed interpretata nel senso che il divieto di istituire nuovi enti strumentali opera solo nei limiti della necessaria riduzione del 20 per cento dei costi relativi al loro funzionamento. In altri termini, se, complessivamente, le spese per “enti, agenzie /e organismi comunque denominati” resta al di sotto dell’80 per cento dei precedenti oneri finanziari, il divieto di cui al sesto comma non opera.

Alla luce di siffatta interpretazione, costituzionalmente orientata, la questione in esame non è fondata.

➤ **Riferimenti:**

- **D. l. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 135/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 241/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 298/2009;**
- **Sent. Corte Cost. n. 169/2007;**
- **Sent. Corte Cost. n. 187/2011;**
- **Sent. Corte Cost. n. 207/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 128/2010;**
- **Rassegna stampa: “Spending, risparmi virtuali” (fonte: Italia Oggi del 25/07/2013).**