

## **Sentenza: 11 giugno 2020, n. 135**

**Materia:** assistenza e solidarietà sociale

**Parametri invocati:** artt. 97, secondo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), 119, primo, secondo, quinto, sesto, settimo e ottavo comma della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), unitamente o separatamente considerati.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Ricorrenti:** Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana

**Oggetto:** art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), nella parte in cui “obbliga i Comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale”.

**Esito:** fondatezza del ricorso. - illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986, nella parte in cui prevede che i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico.

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

### **Sintesi:**

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 97, secondo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), 119, primo, secondo, quinto, sesto, settimo e ottavo comma della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), unitamente o separatamente considerati, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), nella parte in cui obbliga i Comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale.

Il ricorrente censura l'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986, perché, nel prevedere, a seguito dell'estinzione delle IPAB aventi strutture non utilizzabili o non riconvertibili, la necessaria devoluzione ai Comuni del patrimonio e del personale dipendente: 1) non assicura la correlazione tra risorse e funzioni degli enti locali, determina un'eccessiva compressione dell'autonomia finanziaria dei Comuni siciliani e dà luogo a spese impreviste che non possono trovare adeguata copertura, in violazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra funzioni e risorse, dell'equilibrio di bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui, rispettivamente all'art. 119, primo comma, Cost. e all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana, all'art. 119, quarto e quinto comma, all'art. 119, primo e sesto comma, e all'art. 97 Cost. (il rimettente, in motivazione, riporta parte del contenuto dei commi quarto e quinto dell'art. 119 Cost., erroneamente indicandoli, rispettivamente, come quinto e sesto, ed invoca i commi settimo e ottavo, non presenti nel menzionato parametro costituzionale); 2) contrasta con l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014 e con l'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, che, nel disporre vincoli alle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni, recano principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla competenza concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica).

La Corte ritiene necessario illustrare il quadro fattuale in cui opera la norma sospettata d'illegittimità costituzionale.

La Regione Siciliana negli ultimi anni, in applicazione dell'art. 34, secondo comma, della legge regionale n. 22 del 1986, ha provveduto alla soppressione di diverse IPAB in grave dissesto finanziario, devolvendo tutti i rapporti attivi e passivi e trasferendo il personale ai Comuni nel cui territorio ricadevano le strutture degli istituti.

Già nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio 2014 le Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana osservavano che la maggior parte delle centotrentasette IPAB sparse sull'intero territorio regionale presenta gravi disavanzi finanziari, sicché pare indispensabile un'incisiva innovazione del settore attraverso l'introduzione di sistemi economico-patrimoniali di tipo aziendale e attraverso una rigorosa riorganizzazione complessiva, che richiede la liquidazione e l'estinzione di numerose istituzioni.

Analoghi rilievi si rinvennero nelle deliberazioni di parifica dei rendiconti degli anni 2016, 2017 e 2018, nella quale ultima, in particolare, si osserva che, mentre a livello nazionale il legislatore è intervenuto sul riordino del settore con il decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, la disciplina delle IPAB in Sicilia, anche in conseguenza della competenza legislativa regionale, è tuttora contenuta nelle norme del titolo V (articoli 30 - 43) della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22, che, a sua volta, avrebbe dovuto avere carattere transitorio. Il servizio di Vigilanza dell'Assessorato nel corso del 2018 ha incrementato le attività di vigilanza e ha confermato numerose e persistenti criticità che investono quasi tutte le IPAB: a) l'omessa o tardiva approvazione dei bilanci di previsione o dei consuntivi e, comunque, l'omessa trasmissione degli stessi all'Assessorato; b) l'assenza di documentazione giustificativa dei bilanci e dei consuntivi; c) il sistematico inserimento di previsioni di entrata non supportate dal necessario titolo; d) l'inadempimento non infrequente degli obblighi contributivi e previdenziali; f) una gestione anomala del personale, spesso individuato al di fuori di selezioni pubbliche; g) un contenzioso di notevole importo, senza che nei bilanci siano stati previsti gli oneri conseguenti all'eventuale soccombenza; h) diffusi fenomeni di mala gestio, che hanno condotto anche all'avvio di numerosi procedimenti penali; i) la violazione di norme di contabilità pubblica e l'illegittimo ricorso a procedure di riequilibrio. La Corte ribadisce che è necessaria un'organica riforma di tali Istituzioni, favorendo la privatizzazione di quelle, specialmente di origine ecclesiastica, che non hanno matrice pubblicistica; si tratta di un intervento non più rinviabile sia in considerazione della precarietà finanziaria di molte IPAB sia in ragione dell'esigenza di disciplinare l'intero settore dei servizi alla persona.

La Corte dei conti rileva, altresì, che il tema delle IPAB [...] può avere notevoli ricadute sulla finanza degli enti locali, poiché l'art. 34 della legge regionale n. 22 del 1986, prevede che, se l'istituzione è estinta, i beni patrimoniali sono devoluti al comune territorialmente competente, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico.

La grave situazione organizzativa e finanziaria delle IPAB siciliane è ben conosciuta dal legislatore regionale. Le II.PP.A.B. siciliane, tranne pochissime eccezioni, non sono inserite nella programmazione regionale e distrettuale del sistema integrato degli interventi e servizi sociali e socio-sanitari, nonostante la previsione della L. n. 328/2000 ed il D.P.R.S. del 4 novembre 2002. I Comuni, infine, per le note difficoltà di cassa, liquidano le rette di ricovero, anch'essi, con grandi ritardi, spesso oltre un anno dalla presentazione delle fatture/note contabili. Tale situazione ha prodotto gravi disavanzi nella gestione finanziaria delle II.PP.AA.BB. (che complessivamente ammontano a circa 40 milioni di euro), con ritardi nei pagamenti degli stipendi al personale e delle fatture ai fornitori. In alcuni casi il ritardo nel pagamento degli stipendi ammonta ad oltre 24 mesi. Alcune di loro, per le suddette motivazioni, da qualche anno hanno cessato l'attività, altre hanno avviato il procedimento di estinzione.

La grave situazione di dissesto economico delle IPAB ha quindi originato diversi procedimenti giurisdizionali attivati dai Comuni innanzi ai due TAR siciliani per contestare i decreti

di estinzione del Presidente della Regione, recanti la devoluzione ai Comuni medesimi di tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo alle istituzioni soppresse, nonché il trasferimento del personale.

Altro consistente filone di contenzioso collegato all'estinzione è quello avviato dal personale trasferito, che, a fronte dei rifiuti di assunzione opposti da alcuni dei Comuni interessati, ha fatto ricorso ai competenti giudici del lavoro per l'accertamento dell'esistenza di un rapporto di impiego alle loro dipendenze e la condanna al pagamento delle somme spettanti a titolo di retribuzione.

Per trovare una soluzione alla spinosa vicenda delle IPAB siciliane, e in particolare di quelle estinte, sono state presentate diverse iniziative legislative regionali, tutte confluite nel citato disegno di legge n. 308 del 2018, recante "Riordino delle Istituzioni Pubbliche di assistenza e Beneficenza", che prevede la soppressione di tutte le IPAB e la loro trasformazione in aziende pubbliche di servizi alla persona (ASAP) ovvero in associazioni o fondazioni di diritto privato (artt. 1 e 3).

Nel citato disegno di legge, le ASAP, una per ciascuna Provincia, subentrano nelle funzioni, nelle attività e nelle competenze delle istituzioni soppresse e succedono in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi di qualunque genere nonché al patrimonio già di titolarità delle istituzioni soppresse (art. 3, comma 3), e la trasformazione non costituisce causa di risoluzione del rapporto di lavoro del personale dipendente (art. 3, comma 5).

Alla trasformazione si accompagnano l'obbligo di adozione di piani aziendali di risanamento finanziario (art. 13) e l'istituzione di fondi regionali per il funzionamento delle aziende e il loro risanamento (artt. 14 e 15).

La descritta iniziativa legislativa si è però arenata, poiché, con nota dell'11 giugno 2019, n. 30514, la Ragioneria generale della Regione ha fornito riscontro negativo alla relazione tecnica di accompagnamento, in quanto carente e/o non esatto quanto esposto in merito alla copertura finanziaria degli oneri previsti a carico del bilancio della Regione di cui al DDL in oggetto e mancante degli elementi utili a dare ampia dimostrazione/giustificazione della quantificazione dei medesimi oneri.

Tutto ciò illustrato, la Corte passa all'esame della questione sulla violazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra risorse e funzioni, dell'equilibrio di bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione (di cui, rispettivamente all'art. 119, primo comma, Cost. e all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana, all'art. 119, quarto e quinto comma, all'art. 119, primo e sesto comma, e all'art. 97 Cost.), concludendo per la sua fondatezza

L'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986 prevede che le IPAB proprietarie di strutture non utilizzabili o non riconvertibili, in caso di mancata fusione con altre IPAB aventi strutture utilizzabili o riconvertibili (o che mediante l'integrazione delle strutture» possano attivare servizi socio-assistenziali e socio-sanitari conformi alle previsioni della stessa legge regionale n. 22 del 1986), sono estinte e i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente.

La norma censurata, per come è interpretata dal giudice a quo, dalla Corte dei conti (con la citata deliberazione n. 316 del 2015 della sezione regionale di controllo) e da tutte le parti, pubbliche e private, coinvolte, dispone una successione a titolo universale, con la conseguenza che ai Comuni (individuati ai sensi dell'art. 60 della legge della Regione Siciliana 27 aprile 1999, n. 10, recante "Misure di finanza regionale e norme in materia di programmazione, contabilità e controllo. Disposizioni varie aventi riflessi di natura finanziaria") passano non solo i beni immobili e il personale, ma anche tutti i rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo alle estinte IPAB.

Tale scelta in sé non è irragionevole, poiché, ai sensi dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 2 gennaio 1979, n. 1 (Attribuzione ai comuni di funzioni amministrative regionali), i Comuni siciliani sono titolari delle generali funzioni amministrative in materia di assistenza e beneficenza (al pari dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 25, comma 1, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, recante "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382").

Ad integrare la violazione dei detti parametri costituzionali è invece la rigidità della norma, che impone ai Comuni siciliani l'accollo delle ingenti posizioni debitorie delle IPAB, accollo che, in

assenza di un'adeguata provvista finanziaria, diventa insostenibile nei casi (come quelli di specie) dei Comuni più piccoli, per i quali l'effetto quasi fisiologico della successione è quello dell'attivazione delle procedure di dissesto.

La Corte si richiama alla precedente giurisprudenza secondo cui il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al riguardo una disciplina [...] la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse (tra le altre, sentenza n. 364 del 2010)" (sentenza n. 8 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 364 del 2010, n. 116 del 2007, n. 437 del 2005 e n. 89 del 2000).

Né in senso contrario può essere valorizzata l'esistenza nella legge regionale n. 22 del 1986 di un fondo regionale, denominato "Fondo per la gestione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali" (art. 44), dal momento che, in primo luogo, esso, è ripartito, quanto alle spese connesse al funzionamento dei servizi socio-assistenziali (cui in astratto potrebbero ricondursi i costi delle attribuzioni degli enti disciolti), sulla base della popolazione residente in ciascun Comune secondo i dati dell'Istat dell'ultimo anno disponibile, e quindi senza nessun ancoraggio alle spese effettivamente necessarie per fare fronte alle situazioni debitorie delle IPAB estinte; e, in secondo luogo, non ne è certa l'attivazione né sono certe le risorse che vi confluiscono (come dimostra la citata relazione di accompagnamento al disegno di legge regionale di riforma delle IPAB n. 308 del 2018).

Sotto altro profilo, poi, l'assorbimento totalitario del personale proveniente dalle IPAB con conseguente immissione nei ruoli organici dei Comuni, incidendo sui vincoli relativi alle assunzioni negli anni successivi, comprime le scelte organizzative degli enti locali, impedendo di assumere figure che possono essere necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni.

La Corte, con la sentenza n. 202 del 2014, nell'esaminare una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una norma della Regione Campania che aveva disposto il trasferimento del personale dipendente dal soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina a quello del Sannio Alifano (peraltro con contestuale attribuzione di un contributo annuo pari a 800.000 euro dal 2012 al 2016), ha ritenuto che, pur accordando protezione ad un bene di indubbia pregnanza, quale la tutela dei lavoratori interessati al processo di trasferimento, quella norma andasse interpretata nel rispetto dei principi costituzionali, tra i quali assume rilievo prioritario il buon andamento della pubblica amministrazione sotto il profilo dell'effettivo e corretto impiego dei lavoratori nel nuovo organismo in cui vengono inseriti. Ne deriva la previa necessaria determinazione dei criteri e delle modalità relativi all'individuazione delle figure professionali e dei dipendenti destinati a ricoprirle in modo congruente e compatibile con l'apparato amministrativo ricevente.

Nello stesso senso la Corte, con la sentenza n. 123 del 1968, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Siciliana che, in violazione dell'art. 97 Cost., aveva disposto l'immissione in organico di personale illegittimamente assunto e di personale licenziato da molto tempo, dal momento che l'assunzione non era rivolta a provvedere ad effettive esigenze dell'Amministrazione ma solo ad incrementare gli organici.

La Corte ha quindi rilevato che l'ordine costituzionale dà la massima tutela al lavoro, ma si è anche aggiunto che la norma che accorda tale protezione non vive a sé, ma forma sistema con le altre che provvedono ad interessi di uguale portata costituzionale, com'è quello inerente al buon andamento dei pubblici uffici, cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale.

Le medesime considerazioni di fondo sul necessario attento bilanciamento tra tutela del diritto al lavoro ed organizzazione razionale della pubblica amministrazione sono state peraltro riaffermate nelle recenti sentenze n. 170 e n. 79 del 2019.

**La Corte dichiara così l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986, nella parte in cui prevede che i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico.**

**Dalla dichiarazione d'illegittimità costituzionale consegue l'obbligo per il legislatore regionale di provvedere alla complessiva risoluzione del problema delle IPAB in dissesto, individuando un ragionevole punto di equilibrio che contemperi tutti i valori costituzionali in gioco, primo fra tutti quello della tutela dei soggetti deboli.**