

Sentenza: n. 159 del 4 maggio 2016 (deposito del 7 luglio 2016)

Materia: Comuni, Province e Città metropolitane

Parametri invocati: artt. 3, 5, 35, 81, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché dell'art. 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e 9, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto

Oggetto: art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)

Esito: - inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015) in riferimento agli artt. 3 e 35 della Cost.;

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 81, sesto comma, Cost., 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e 9, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione);
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi: Le Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015) per violazione degli artt. 3, 5, 35, 81, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché dell'art. 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e 9, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

Il comma 421 dispone che la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge medesima, è ridotta in misura pari al 30 e al 50 per cento della spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge.

Il comma 422 prevede che, tenuto conto del riordino delle funzioni di cui alla legge n. 56 del 2014, viene individuato – secondo modalità e criteri definiti nell'ambito delle procedure e degli osservatori previsti dall'accordo tra il Governo e le Regioni, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, ai sensi dell'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, concernente l'individuazione delle funzioni di cui al comma 89 dello stesso articolo, oggetto del riordino e delle relative competenze – il personale che rimane assegnato a Città metropolitane e Province e quello da destinare alle procedure di mobilità.

Il comma 423 stabilisce che, nel contesto delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo previsto dall'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, sono determinati i piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale delle Città metropolitane e delle Province e sono, altresì, definite le procedure di mobilità del personale interessato, i cui criteri sono fissati con il decreto di cui all'art. 30, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), disponendo, altresì, che il personale destinatario delle

procedure di mobilità è prioritariamente ricollocato presso le Regioni e gli enti locali e in via subordinata, con le modalità di cui al comma 425, presso le amministrazioni dello Stato.

Il comma 427 statuisce che, nelle more della conclusione delle procedure di mobilità di cui ai commi da 421 a 428, il relativo personale rimane in servizio presso le Città metropolitane e le Province, con possibilità di avvalimento da parte delle Regioni e degli enti locali attraverso apposite convenzioni che tengano conto del riordino delle funzioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore e che, a conclusione del processo di ricollocazione di cui ai commi da 421 a 425, le Regioni e i Comuni, in caso di delega o di altre forme, anche convenzionali, di affidamento di funzioni alle Città metropolitane e alle Province o ad altri enti locali, dispongono contestualmente l'assegnazione del relativo personale con oneri a carico dell'ente delegante o affidante, previa convenzione con gli enti destinatari.

La Corte affronta le censure per omogeneità delle violazioni prospettate, anche se formalmente le censure vengono riferite a commi diversi.

Per un primo gruppo di censure è messa in discussione direttamente la competenza statale e per converso prospettata la lesione di competenze regionali, viene, inoltre, dedotto che la normativa censurata rientrerebbe nella materia «organizzazione amministrativa degli enti locali», affidata alla competenza legislativa residuale delle Regioni, esulando dall'alveo della lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., e, in subordine, che, anche a volerla ricondurre alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», travalicherebbe i limiti propri dei principi fondamentali, essendo priva del carattere della transitorietà e comprendendo precetti di dettaglio, con violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost..

Riguardo a queste censure la Corte ritiene non fondata la questione premettendo che la legge n. 56 del 2014 all'art. 1 disegna il nuovo assetto degli enti territoriali di area vasta nei suoi aspetti funzionali e organizzativi. Si tratta dunque di una riforma che ha una sua organicità, come riconosciuto nella sentenza n. 50 del 2015. Si è quindi ritenuto che un intervento di tal genere non possa che essere riservato a livello normativo statale e che in particolare vada ricondotto alla competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, a quella di cui all'art. 114 Cost.

Non c'è dubbio, dice la Corte, che la disciplina del personale costituisca uno dei passaggi fondamentali della riforma, che se ne occupa espressamente nel comma 92 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014. E dunque anche la normativa contenuta nei censurati commi 421 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, quale passaggio attuativo della riforma, deve farsi rientrare nella stessa competenza esclusiva dello Stato. Inoltre si rileva che sebbene sia vero – come rilevato dalle Regioni – che alla normativa in esame non è estranea anche la finalità del coordinamento della finanza pubblica, ciò è implicito nell'impostazione stessa della riforma, in cui l'aspetto finanziario ha svolto fin dall'inizio un ruolo rilevante, ed è particolarmente evidente per le disposizioni in esame volte alla razionalizzazione della spesa riguardante il personale. Da ciò però non può desumersi che una riforma di questa portata possa essere ricondotta a tale materia e non – come si è visto – a quella di gran lunga prevalente degli «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Un secondo gruppo di censure si incentra sulla violazione di parametri diversi che si rifletterebbero sulle competenze regionali, di cui agli artt. 3, 5, 97, 114, 118, 119 e 120 Cost. Le Regioni sostengono anzitutto l'irragionevolezza della normativa che ha slegato la riduzione del personale dal riordino delle funzioni, modificando il percorso tracciato dalla legge n. 56 del 2014 e definito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali), comunque più rispettoso delle esigenze e delle competenze delle Regioni. A parere delle ricorrenti, i principi di funzionalità ed efficienza impongono che lo spostamento delle risorse umane avvenga solo a seguito della riallocazione delle funzioni, permettendo così di calibrare le prime rispetto alle seconde.

La Corte a questo punto descrive il contesto fattuale e temporale in cui si colloca la normativa censurata e contesta alle Regioni il ritardo con cui hanno emanato le proprie normative rispetto alle scadenze previste.

Di fronte a questa situazione, secondo la Corte, il legislatore statale ha ritenuto necessario intervenire, sia per imprimere una spinta acceleratoria, sia per assicurare l'uniformità dei nuovi assetti istituzionali.

Va anzitutto sottolineato che il legislatore ha scelto di non avvalersi del potere sostitutivo, pure previsto dal comma 95 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, optando per una soluzione meno invasiva e limitandosi a porre dei "paletti" indiretti alla nuova aggregazione delle funzioni, attraverso la distribuzione del personale e della relativa spesa. Ciò indubbiamente ha comportato la riduzione della sfera decisionale delle Regioni rispetto alla disciplina contenuta nella legge n. 56 del 2014 e nel d.P.C.m. 26 settembre 2014.

Tuttavia il potere di intervento delle Regioni sulla individuazione delle funzioni non fondamentali e sulla loro allocazione è salvaguardato grazie al disposto del comma 427 dell'art. 1 della legge censurata, secondo il quale, a conclusione del processo di redistribuzione del personale, le stesse Regioni potranno affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale. In tal modo è garantita la possibilità di assegnare le funzioni alla sede istituzionale che si ritiene più opportuna, sia pure assumendosi l'onere finanziario del personale necessario al loro esercizio.

Altro profilo di irragionevolezza viene dedotto dalle ricorrenti in relazione al rischio, che la nuova disciplina comporterebbe, di non corrispondenza tra funzioni e risorse. Sennonché va ricordato che la legge n. 56 del 2014 aveva già direttamente effettuato l'individuazione delle funzioni fondamentali delle Province e di quelle delle Città metropolitane. È dunque, anche sulla base di tale operazione che si è proceduto a quantificare le risorse umane e materiali necessarie per il loro esercizio. Ciò porta ad escludere che vi sia stata, come lamentato dalle Regioni, una riduzione del personale aprioristica e quindi di per sé irragionevole in quanto del tutto slegata dalla valutazione delle funzioni.

In relazione, invece, all'assunto che il taglio del personale renderebbe impossibile lo svolgimento delle stesse funzioni fondamentali, la Consulta dice che si tratta di una mera affermazione non supportata da alcun dato circa l'entità del personale addetto alle funzioni fondamentali.

Si basa sulle stesse considerazioni la ulteriore censura di violazione dell'art. 118 Cost., secondo cui le Regioni sarebbero costrette a tradire i principi di sussidiarietà e adeguatezza nella riallocazione delle funzioni non fondamentali, perché condizionate dalla dotazione organica che la disciplina impugnata ha cristallizzato. La tesi tocca implicitamente la ragione di fondo della controversia, poiché l'intervento dello Stato è proprio finalizzato ad evitare che l'utilizzo "ampio" di questi principi porti a conservare in capo agli enti intermedi gran parte delle funzioni non fondamentali: ciò, infatti, sarebbe contraddittorio rispetto alla prospettiva in cui si muove il legislatore statale, che è quella della soppressione delle Province o del loro ridimensionamento. Anzi, si aggiunge, *«il legislatore si è anche preoccupato di prevedere un apposito meccanismo, nel citato comma 427, che permette l'allocazione in capo alle Province e alle Città metropolitane delle funzioni non fondamentali in attuazione del principio di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost., sia pure imponendo l'assunzione da parte delle Regioni dei relativi oneri finanziari, a garanzia di un utilizzo del potere nei casi di stretta ed effettiva necessità»*.

È anche non fondata l'ulteriore censura secondo cui sarebbe irragionevolmente discriminatoria la riduzione in modo indifferenziato della dotazione organica per tutti gli enti coinvolti, e quindi senza tener conto delle diverse realtà territoriali, poiché la portata della riforma e la necessità di una disciplina uniforme rendono evidente l'impossibilità di tener conto di presunte specificità territoriali.

Quanto, poi, alla violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., evocato sotto il profilo del rischio di assorbimento di personale non qualificato, non va dimenticato che l'art. 4 del d.P.C.M. 26 settembre 2014 prevede che le amministrazioni interessate al riordino individuino il personale attenendosi, tra l'altro, al criterio dello svolgimento, in via prevalente, di compiti correlati alle funzioni oggetto di trasferimento.

Rimangono al vaglio della Consulta, infine, alcune censure autonome, anch'esse dichiarate non fondate.

Non fondata per erroneità del presupposto interpretativo è la censura secondo cui il comma 427 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, disponendo che anche i Comuni possono «delegare» o «affidare» funzioni amministrative alle Città metropolitane e alle Province, si porrebbe in contrasto con l'art. 118, secondo comma, Cost., che riserva alla legge tale potere. In realtà, nulla del genere afferma la norma censurata, la quale si limita a disciplinare le modalità di assegnazione del relativo personale e, quindi, nulla lascia intendere che eventuali iniziative dei Comuni in tal senso non presuppongano l'espressa previsione da parte del legislatore regionale.

Infine non è fondata la censura promossa nell'eventualità che si interpreti la normativa impugnata come riguardante esclusivamente il personale adibito alle funzioni fondamentali: così letta, essa risulterebbe in contrasto con gli artt. 3, 97, 114, 117 e 118 Cost. Pur potendo, per costante giurisprudenza della Corte, trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse "in via cautelativa ed ipotetica" sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili (sentenze n. 159 del 2015, n. 298 del 2012, n. 294 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003), l'interpretazione offerta dalla ricorrente non è corretta, in quanto la riduzione disposta dalla normativa censurata riguarda il personale nel suo complesso, senza alcun riferimento o limitazione in base alle funzioni cui esso è adibito.