

Sentenza: 19 luglio 2013, n. 219

Materia: assetto istituzionale, ordinamento degli enti locali, ordinamento degli uffici e del personale, finanza locale (igiene e sanità, forma di governo)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articoli 3, 5, 24, 76, 77, 97, 100, 103, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123 e 126 Cost., nonché principi di leale collaborazione, ragionevolezza e certezza del diritto

Ricorrenti: le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, siciliana, Friuli Venezia Giulia, Sardegna; le Regioni Emilia-Romagna, Umbria, Lazio, Campania, Calabria, Molise; le Province autonome di Trento e di Bolzano

Oggetto: articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 13 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (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), e dell'articolo 1-bis, commi 1 e 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (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, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 3 bis, 4, 5, 6 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213;
- illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011;
- illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo vigente a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 3, lett. a), numero 8), del d.lgs. n. 195 del 2011 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69);
- illegittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012, nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, e alle Province autonome;
- illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo vigente a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome;
- illegittimità costituzionale dell'art. 13, secondo periodo, del d.lgs. n. 149 del 2011;
- non fondatezza delle altre questioni.

Estensore: Francesca Casalotti

Le ricorrenti hanno impugnato varie disposizioni del d.lgs. n. 149 del 2011, che costituisce uno dei decreti legislativi di attuazione della legge n. 42 del 2009 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", in tema di federalismo fiscale. Tale decreto attua gli artt. 2, 17 e 26 della legge delega introducendo meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e del sistema

tributario. Le disposizioni impugnate fanno parte del Capo I del d.lgs. n. 149 del 2011, relativo ai meccanismi sanzionatori (ad eccezione dell'art. 13 relativo ai soggetti ad autonomia speciale, collocato nel Capo II).

In via preliminare, la Corte esamina gli effetti sui giudizi in corso dello ius superveniens, costituito in particolare, ma non unicamente, dagli artt. 1-bis e 3, comma 6, del d.l. n. 174 del 2012, confermando il precedente orientamento secondo cui occorre valutare se le modifiche normative siano soddisfattive rispetto alle censure, con la conseguenza che la questione di costituzionalità deve essere trasferita sulla nuova disposizione, salvo che quest'ultima appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria.

In ordine logico la Corte esamina preliminarmente i ricorsi proposti avverso il testo originario del d.lgs. n. 149 del 2011 dai soggetti ad autonomia speciale, che lamentano in particolare che le norme impugnate siano applicabili anche a loro, in violazione dell'art. 76. Sotto questo profilo, con riferimento all'art. 13, primo periodo - che stabilisce che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni del decreto nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni - secondo la Corte il legislatore ha escluso la diretta applicabilità delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 149 del 2011 alle Regioni ad autonomia speciale, fatta eccezione per i soli casi in cui siano proprio queste specifiche disposizioni a prevedere espressamente in senso contrario. Con la conseguenza che le questioni relative al primo periodo dell'art. 13 non sono fondate.

Il secondo periodo dell'art. 13, invece, prevedendo la diretta applicabilità del d.lgs. n. 149 del 2011 ai soggetti ad autonomia speciale, eccede i limiti fissati dalla legge di delegazione. Tale normativa, infatti, non consente deroghe, con riguardo ai suddetti soggetti, alla regola dell'adattamento secondo le peculiari procedure facenti capo alle norme di attuazione degli statuti, con conseguente fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 in riferimento all'art. 76 Cost., limitatamente al secondo periodo.

Con riferimento all'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011 - relativo agli effetti dell'inosservanza del patto di stabilità interno e immediatamente applicabile ai soggetti ad autonomia speciale dato che riguarda «la Regione o la Provincia autonoma inadempiente» - ad avviso della Corte il legislatore delegato ha ecceduto dai limiti impostigli dalla delega, violando l'art. 76 Cost. per cui va accolta la questione di legittimità costituzionale.

La Corte passa poi ad esaminare i ricorsi delle Regioni a statuto ordinario.

In particolare, per quanto riguarda l'art. 1 d.lgs. n. 149 del 2011, che obbliga le regioni a statuto ordinario a redigere una relazione di fine legislatura, ad avviso della Corte il legislatore delegato ha ecceduto dai limiti individuati nella legge delega.

Sotto questo profilo viene confermato il precedente orientamento secondo cui 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 (sul punto cfr. ord. n. 73 del 2012 e sent. n. 293 del 2010), ma non può spingersi ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse.

Proprio la circostanza che la norma di delega abbia preso in considerazione limitate ipotesi di trasmissione e pubblicazione dei dati regionali, rende priva di copertura ai

sensi dell'art.-. 76 Cost. una disposizione delegata che ha come obiettivo ben più ampio la Trasparenza in definitiva dell'intera azione delle Regioni. L'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011 è stato perciò nel caso di specie assunto in carenza di delega, e va per tale ragione dichiarato costituzionalmente illegittimo, quanto ai commi 1, 2, 3, 4, e 5. Tale declaratoria si estende in via consequenziale ai commi 3-bis e 6 dell'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011, introdotti dal d.l. n. 174 del 2012, giacché essi sono del tutto privi di autonomia e significato, una volta caduta la porzione principale della disposizione cui accedono.

Per quanto concerne le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 - che prevede un'ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" - la Corte accoglie le censure sollevate dalle ricorrenti per violazione dell'art. 126 Cost., in quanto tale articolo presenta due profili apertamente contrari al modello costituzionale cui doveva, invece, uniformarsi. In primis, la Corte dei Conti non compare tra gli organi cui l'art. 126 Cost. attribuisce l'applicazione del potere sanzionatorio, con la conseguenza che il conferimento di tale potere al giudice contabile spezza il delicato equilibrio con cui la Costituzione ha conciliato la sfera di stretta legalità propria della "violazione di legge" con la concomitante dimensione di discrezionalità politica, sottesa alla rimozione, e vertente sulla gravità della violazione. Inoltre, l'art. 2, comma 2, impugnato - esigendo che il Capo dello Stato possa adottare il decreto di scioglimento e rimozione solo su parere conforme della Commissione, per di più espresso a maggioranza di due terzi, diversamente da quanto previsto dall'art. 126 Cost. che non attribuisce a tale parere carattere vincolante - altera l'asse della decisione rispetto alla previsione costituzionale, poiché il Presidente della Repubblica è tenuto ad esercitare il potere, uniformandosi al parere che proviene dalle Camere. Con la conseguente dichiarazione di illegittimità dell'art. 2, commi 2, 3, e 5 del d.lgs. n. 149 del 2011.

Con riferimento all'art. 3, d.lgs. n. 149 del 2011 che - disponendo in punto di decadenza automatica e interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti, in conseguenza dello stato di grave dissesto finanziario di cui all'art. 2, violerebbe l'art. 76 Cost., posto che la legge delega limiterebbe questo regime sanzionatorio ai soli amministratori degli enti locali - la Corte dichiara la questione fondata limitatamente ai commi 2 e 3. Tali commi, infatti - rispettivamente regolando l'interdizione nei confronti di funzionari regionali e ponendo verso questi un divieto di nomina - si pongono in contrasto con l'art. 17 della legge delega, che circoscrive il potere del legislatore delegato di disciplinare l'interdizione dalle cariche con riguardo ai soli funzionari degli "enti locali", nozione nella quale non possono ricomprendersi le Regioni.

Per quanto riguarda le questioni sollevate in relazione all'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1 bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, la Corte sottolinea il carattere innovativo della disposizione de quo rispetto alla norma originaria. A differenza della norma originaria - che si limitava ad attribuire allo Stato il potere di attivare verifiche sulla gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche indicate dall'art. 14, comma 1, lettera d), della l. n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica), con espressa eccezione per le Regioni e le Province autonome - il nuovo testo configura, infatti, il potere di verifica «anche nei confronti delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano», ove emergano «indicatori» di squilibrio finanziario, ed è stato costruito al fine della

immediata comunicazione dei dati acquisiti alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio.

Ad avviso delle ricorrenti la norma impugnata comprimerebbe illegittimamente la competenza regionale residuale in materia di organizzazione degli Uffici della regione, eccedendo dai limiti di un principio di coordinamento della finanza pubblica, come tale applicabile, per espressa volontà del legislatore statale riferita a questo caso specifico, anche ai soggetti ad autonomia speciale.

Sul punto la Corte accoglie le censure proposte sia perché la norma impugnata riserva all'apparato ministeriale un compito fino ad oggi rimesso all'apprezzamento della Corte dei Conti sia perché tale spostamento di compiti avviene 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.

Con la conseguenza che l'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011 viene dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale e alle Province autonome.