

Sentenza: n. 236 del 24 luglio 2013

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Limiti violati: articoli 3, 97, 117, terzo, quarto, sesto comma, 118, 119 123, primo comma della Costituzione .

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Regioni Lazio, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna,

Oggetto: articolo 9, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135,

Esito: parziale fondatezza della questione

Estensore nota: Caterina Orione

La disposizione impugnata recita:

Art. 9 Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi

1. Al fine di assicurare il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, le regioni, le province e i comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province, e città metropolitane ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione.

1-bis. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle aziende speciali, agli enti ed alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.

2. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, al fine di dare attuazione al comma 1, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si provvede alla complessiva ricognizione degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica di cui al comma 1.

3. Al fine di dare attuazione al comma 2, in sede di Conferenza unificata si provvede mediante intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e sulla base del principio di leale collaborazione, all'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione del presente articolo e alla definizione delle modalità di monitoraggio.

4. Se, decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, 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.

5. 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.

6. *E' fatto divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione.*

Le regioni ricorrenti lamentano la lesione delle attribuzioni costituzionalmente loro garantite in materia di organizzazione regionale e di coordinamento della finanza pubblica, in quanto le disposizioni impugnate avrebbero ecceduto nel disciplinare nel dettaglio il percorso delineato per la razionalizzazione della spesa pubblica.

La Corte giudica infondata la questione di illegittimità avanzata dalle regioni a statuto speciale, in quanto la clausola di salvaguardia prevista dall'articolo 24 bis, che espressamente rinvia l'applicazione delle norme alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle loro norme di attuazione, 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.

La Corte procede all'individuazione dell'ambito di applicazione dell'impugnato articolo 9, comma 1. e ritiene che le ricorrenti Regioni, nel considerare loro applicabile la disposizione in questione, siano indotte da un *erroneo presupposto interpretativo*.

In ragione del tenore letterale del testo, nonché delle relazioni che hanno accompagnato il provvedimento nel suo iter parlamentare, si evince che la disposizione è diretta solo a enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che operano per Comuni, Province e Città metropolitane e che esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali (ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera p, Cost.) o funzioni amministrative spettanti ai suddetti enti locali ai sensi dell'art. 118 Cost.

Quindi dalla soppressione o accorpamento per raggiungere una riduzione del 20 per cento della spesa, rimangono esclusi gli enti strumentali della Regione, la cui citazione nella disposizione deve essere letta solo come quella di soggetto che, ai sensi dell'art. 118 Cost., può conferire agli enti locali funzioni amministrative. Dalla precisazione di cui sopra, viene esclusa l'invadenza statale nella materia organizzazione amministrativa della regione e degli enti pubblici regionali di competenza residuale delle Regioni.

Non viene ritenuta altresì fondata la questione di incostituzionalità in relazione alla violazione dei principi di coordinamento di finanza pubblica.

La Corte, richiamata la propria giurisprudenza, afferma che il legislatore nazionale può porre obiettivi di contenimento della spesa, senza dettagliare strumenti e modalità per l'ottenimento, limitandosi quindi, per consentire uno spazio di manovra all'autonomia regionale, senza mai ledere *il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato*.

In sostanza il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali.

La disposizione impugnata deve essere letta così da individuare, quale contenuto inderogabile in misura ragionevole e proporzionata, la *riduzione del 20 per cento dei costi del funzionamento degli enti strumentali degli enti locali*. *In sostanza, l'accorpamento o la soppressione di taluni di questi enti può essere lo strumento, ma non il solo, per ottenere l'obiettivo di una riduzione del 20 per cento dei costi.*

La previsione legislativa, articolo 9, comma 1, costituisce quindi legittima espressione di un principio fondamentale in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Il comma 1 bis, che esclude dall'obiettivo di contenimento della spesa gli enti, variamente intesi, a carattere culturale, educativo e socio-assistenziale, è anch'esso rivolto solo a Comuni, Province e città metropolitane e non anche alle Regioni, come paventato dalla ricorrente Veneto.

I commi 2 e 3 dell'articolo 9, che prevedono i successivi passaggi procedurali tra Stato ed enti locali per conseguire l'obiettivo e dettano tempi e modalità concertate in osservanza di previsioni legislative e del principio di leale collaborazione, sono da considerarsi legittimi costituzionalmente, in quanto non si appalesano invasivi dell'autonomia finanziaria degli enti locali, così come prospettato in ricorso.

In relazione al comma 4 dell'articolo 9: *Se, decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, 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.*, dalla Corte viene dichiarata l'illegittimità costituzionale per violazione del principio di ragionevolezza.

La disposizione appare irragionevole, in quanto contraddittoria con le complesse procedure ricognitive e concertative di cui ai commi 2 e 3, poiché ascrive allo Stato il potere di sopprimere indistintamente ed automaticamente gli enti strumentali che svolgono funzioni ai sensi dell'art. 118 Cost. allo scadere di un tempo, senza tener conto degli esiti delle procedure indicate e della necessità di una riorganizzazione per gli enti locali per lo svolgimento delle funzioni.

Il comma 5: *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.* è, per la ricorrente Regione Veneto, posto in contrasto con gli articoli 117, terzo comma e 119 della Costituzione, perché nel suo dettaglio sarebbe posto in violazione del loro dettato in tema di coordinamento della finanza pubblica, materia ricadente nella potestà legislativa concorrente..

Di diverso avviso è la Corte, che riconosce anche alla disposizione in questione il rango di principio fondamentale in materia coordinamento della finanza pubblica, non ravvisando per le Regioni alcun elemento lesivo della loro autonomia nel doversi adeguare ai principi di cui al comma 1 per l'obiettivo di riduzione dei costi relativi ai propri enti strumentali.

Il *contenuto inderogabile* della riduzione del 20 per cento degli oneri finanziari da parte degli enti locali per il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa (articolo 9, comma 1), costituisce il criterio interpretativo, logicamente discriminante, per la Corte per respingere la questione di illegittimità costituzionale relativa al comma 6 dell'articolo 9.

Il divieto posto agli enti locali di costituire nuovi enti strumentali deve essere letto in maniera coordinata con la disposizione citata, per cui con una *interpretazione costituzionalmente orientata*...*il divieto di istituire nuovi enti strumentali opera solo nei limiti della necessaria riduzione del 20 per cento dei costi relativi al loro funzionamento. Vale a dire che, se, complessivamente, le spese per «enti, agenzie e organismi comunque denominati» di cui ai commi 1 e 6 del citato art. 9, resta al di sotto dell'80 per cento dei precedenti oneri finanziari, non opera il divieto di cui al comma 6.*