

Sentenza: n. 44 del 10 marzo 2014

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articoli 3, 97, 114, 117, secondo comma, lettera *p*), terzo, quarto e sesto comma, 118, 119, 120, secondo comma, 133, secondo comma, della Costituzione, principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Regioni Lazio, Veneto, Campania, Puglia, Sardegna, Lombardia, Toscana, Liguria; Emilia-Romagna, Umbria.

Oggetto: articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, articolo. 19, commi 2, 5 e 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (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, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

Esito: - illegittimità costituzionale parziale dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, limitatamente alle parole “ a maggioranza dei componenti,”, nonché dell'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, limitatamente alle parole “ a maggioranza dei componenti,”; illegittimità costituzionale parziale dell'art. 16, comma 10, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, limitatamente alle parole “con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti”; illegittimità costituzionale parziale dell'art. 16, comma 7, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, limitatamente alle parole “con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni”; non fondate le altre questioni sollevate

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi: le ricorrenti lamentano la violazione delle attribuzioni regionali posta in essere dalla disposizione in oggetto in tema di unioni di comuni per i comuni fino a 1000 abitanti nella previsione di esercizio in forma associata delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, nella previsione della forma alternativa della convenzione, con durata almeno triennale, nonché per la previsione del controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione, con potere sostitutivo straordinario del prefetto, riorganizzazione delle funzioni fondamentali dei comuni e disciplina della composizione e del funzionamento degli organi dell'unione.

L'articolo impugnato, composto di 31 commi, è rubricato *Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni* ed all'incipit del primo comma indica le finalità dell'intervento normativo “*Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative...*”

Gli originari ricorsi avevano ad oggetto l'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, e successivamente poi

modificato con l' articolo. 19, commi 2, 5 e 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (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, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

La Corte in via preliminare, dopo aver constatato la non applicazione medio tempore della disposizione impugnata, confronta le disposizioni, alla luce della normativa sopravvenuta, al fine di verificare se queste siano sostanzialmente coincidenti per consentire la pienezza del principio di effettività della tutela costituzionale alle parti, che hanno l'onere di proporre una nuova impugnazione quando la norma sopravvenuta non sia soddisfacente delle pretese avanzate e limita il proprio giudizio ai commi delle disposizioni a cui ritiene di poter trasferire le questioni di legittimità costituzionale dal testo impugnato a quello sopravvenuto.

La Corte, per circoscrivere l'ambito della materia di cui trattasi, richiama la propria giurisprudenza, secondo la quale occorre valutare, oltre alla qualificazione legislativa, *l'oggettiva sostanza* della normativa e che, qualora essa concerna più materie, afferenti alla competenza dello Stato o in potestà concorrente o residuale, occorre altresì individuare *l'ambito materiale prevalente*, e, qualora ciò non sia possibile, è giustificato il ricorso al principio di leale collaborazione, in presenza dei presupposti.

La normativa impugnata è afferente alla materia in potestà concorrente coordinamento della finanza pubblica, per cui la legislazione statale può intersecarsi con materie di competenza regionale, anche a carattere residuale, per cui si può verificare una *compressione* degli spazi delle Regioni in cui esse esercitano le competenze legislative proprie e conseguentemente quelle amministrative. Lo scrutinio di costituzionalità quindi deve essere mirato a valutare il giusto rapporto tra legislazione di principio e legislazione di dettaglio, riservando alla prima la prescrizione di criteri e obiettivi, ed alla seconda la precisazione degli interventi ineludibili per il perseguimento dei suddetti, tenendo ben presente che però una prescrizione "specificata" non esclude di per se stessa il valore di principio quando sia ad esso legata da *un evidente rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione* ed altresì tale prescrizione specifica, sempre da considerarsi però quale disciplina di principio, può concretizzarsi *in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali*, in quanto si è in presenza di finanza pubblica allargata, di finalità di coordinamento finanziario, nonché di impegni di derivazione comunitaria, non ultimo quello di equilibrio complessivo di bilancio.

Modalità di esercizio delle funzioni e dei servizi sono l'oggetto delle disposizioni impuginate, che devono essere considerate unitariamente, per valutare se esse possono essere altrettanto unitariamente ricondotte all'ambito materiale coordinamento di finanza pubblica, nonostante l'interferenza con la materia ordinamento degli enti locali, in quanto in ogni caso il principio che essa deve esprimere non può che essere finalizzato ad una riduzione di spesa e pertanto la materia ordinamento degli enti locali deve essere considerata, *non l'oggetto principale della normativa.....ma bensì il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente, riduzione cui è ancorato il riordino degli organismi in questione e costituente principio fondamentale della materia, legittimamente fissato*. Il principio di coordinamento della finanza pubblica può pertanto esplicitarsi anche nei confronti dell'autonomia di spesa delle Regioni, così come nelle materie di loro competenza residuale quale è l'unione dei comuni. La Corte non ritiene violati i parametri costituzionali degli articoli 133 e 114 della Costituzione, in quanto la normativa impugnata si limita a dettare norme per l'esercizio delle funzioni amministrative e i servizi pubblici, non provvedendo a surrettizie "fusioni", né tantomeno si può ritenere che non sia possibile per il legislatore statale disciplinare, a seconda della consistenza numerica, differentemente i comuni. L'esercizio associato di funzioni amministrative in materie ascrivibili alla competenza regionale può essere imposto dal legislatore nazionale, in quanto la valenza di principio di coordinamento di finanza pubblica può comprimere la suddetta competenza, purché il carattere di *coesistenzialità ed integrazione* sia coevo e sussista per la natura

stessa del rapporto con la riduzione della spesa e con le modifiche di un assetto organizzativo volto alla realizzazione del principio stesso.

La Corte non ritiene nemmeno violato il parametro costituito dagli articoli 117, terzo e quarto comma, 120 della Costituzione, nella previsione di un potere sostitutivo straordinario del Prefetto (art.16, comma 28), in quanto tale potere è conferito per una verifica dell'osservanza dei principi fissati dal legislatore per l'ottenimento della riduzione delle spese degli enti locali, nonché della semplificazione ad essi imposta per fattispecie ben individuate dalla stessa disposizione, ed è attribuito proprio per garantire l'attuazione dei principi, di coordinamento di finanza pubblica, fissati dal legislatore nazionale ed altresì preservare e tutelare gli interessi generali ed unitari (unità giuridica ed economica) di fronte ad un'inerzia protratta degli enti locali.

Il rapporto di coesistenzialità ed integrazione con il principio di coordinamento di finanza pubblica è del tutto assente nell'articolo 16 commi 5, 10, in quanto la previsione al comma 5 "a maggioranza dei componenti" (proposta di aggregazione per futura unione) e la previsione al comma 10 "con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti", (adozione dello statuto)... *in quanto attiene esclusivamente all'ambito dell'ordinamento dei predetti organismi; essa è, dunque, estranea alle esigenze di contenimento della spesa corrente*, anche se inserita in disposizioni di carattere precettivo in relazione agli iter procedurali necessari per un riassetto organizzativo dell'ente, questo sì volto ad un contenimento della spesa, per cui le disposizioni sono dichiarate illegittime nella parte sopracitata.

Stessa valutazione è riservata all'articolo 16 comma 7, di cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale limitatamente alle parole "con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni", poiché la suddetta previsione è afferente all'ordinamento dell'unione e non può essere considerata coesistenziale ed integrativa del principio di coordinamento di finanza pubblica