

Sentenza **159/2016**

Giudizio

Presidente GROSSI - Redattore CORAGGIO

Udienza Pubblica del **04/05/2016** Decisione del **04/05/2016**

Deposito del **07/07/2016** Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Art. 1, c. 421°, 422°, 423° e 427°, della legge 23/12/2014, n. 190.

Massime:

Atti decisi: **ric. 32, 33, 38 e 42/2015**

SENTENZA N. 159

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Ma Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi 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), promossi dalle Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto, con ricorsi notificati il 27 febbraio-4 marzo 2015, il 26 febbraio-3 marzo 2015, il 27 febbraio-5 marzo 2015 e il 27 febbraio 2015, depositati in cancelleria il 4, il 5, il 6 ed il 9 marzo 2015 e rispettivamente iscritti ai nn. 32, 33, 38 e 42 del registro ricorsi 2015.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 maggio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania, Marcello Cecchetti per la Regione Puglia, Francesco Saverio Marini per la Regione Lombardia, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia.

Ritenuto in fatto

1.– Le Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe, hanno promosso questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto – tra l'altro – l'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).

Il comma 421 prevede 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, venga 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 agli enti locali di area vasta (Città metropolitane e nuove Province) e quello da destinare alle procedure di mobilità.

Il comma 423 prevede 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 (con il supporto delle società in house delle amministrazioni centrali competenti) 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 prevede 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.

2.– La Regione Campania, con il ricorso n. 32 del 2015, impugna, tra l’altro, l’art. 1, commi 421, 422 e 427, della legge n. 190 del 2014 per violazione degli artt. 114, 117, 118, 119 e 120, nonché gli artt. 3, 5 e 97 della Costituzione.

Le censure della ricorrente sono le seguenti:

– la normativa de qua si porrebbe al di fuori dell’ambito materiale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. ed impedirebbe alla singola Regione, nel ruolo di ente rappresentativo delle diverse istanze presenti sul proprio territorio, di provvedere alla allocazione delle funzioni in maniera differenziata, tenendo in adeguata considerazione le esigenze espresse dalla comunità di riferimento, in osservanza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione;

– le disposizioni impugnate, se ricondotte alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», non sarebbero qualificabili come principio fondamentale della materia posto che, in primo luogo, non si limiterebbero a porre obiettivi di riequilibrio della medesima nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e, in secondo luogo, prevederebbero in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi;

– la disciplina in esame violerebbe gli evocati parametri in quanto disporrebbe un taglio lineare della dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province a priori e in maniera del tutto indipendente dal riordino delle funzioni delle vecchie Province, spettante al legislatore regionale e non ancora concluso;

– qualora le si interpretassero come riguardanti esclusivamente il personale adibito alle funzioni fondamentali, le disposizioni censurate violerebbero gli artt. 3, 97, 114, 117, 118 Cost., in quanto disporrebbero che la dotazione organica sia esclusivamente rivolta all’esercizio delle loro funzioni fondamentali, in maniera irragionevole e gravemente lesiva dei poteri regionali di organizzazione delle funzioni degli enti locali sul territorio regionale e dei poteri di auto-organizzazione di questi ultimi; in quanto non si limiterebbero ad una riduzione percentuale della spesa complessiva per il personale, ma si riferirebbero selettivamente alle singole funzioni amministrative ai cui compiti d’ufficio il personale di ruolo è destinato (le sole funzioni fondamentali attribuite a Città metropolitane e Province direttamente dalla legge n. 56 del 2014), rappresentando, quindi, uno strumento di definizione, oltre che della provvista del personale (ai fini del contenimento dei costi), anche del disegno organizzativo degli enti, in aperta violazione dei

poteri di auto-organizzazione degli enti locali; in quanto la collocazione del personale che svolge le funzioni non fondamentali al di fuori della dotazione organica complessiva comporterebbe «anche la violazione dei principi costituzionali di ragionevolezza della legge e di buon andamento dell'amministrazione»;

– adottando tale interpretazione limitata alle funzioni fondamentali, sarebbe ravvisabile, altresì, un contrasto con gli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera p), 118, secondo comma, e 117, sesto comma, Cost., in quanto il personale che rimane assegnato alle Città metropolitane e alle Province, sulla base del processo di riordino delle funzioni non fondamentali, sarebbe collocato al di fuori della dotazione organica delle rispettive amministrazioni in maniera del tutto irragionevole (posto che la collocazione del personale delle pubbliche amministrazioni al di fuori della dotazione organica non costituirebbe misura organizzativa adeguata e proporzionata per lo svolgimento di funzioni e di compiti attribuiti o conferiti agli enti per il normale adempimento dei propri compiti istituzionali conferiti con legge regionale) ed in maniera discriminatoria (posto che differenzerebbe, in modo non giustificabile, l'organizzazione degli uffici delle Città metropolitane e delle Province in base al solo titolo di conferimento – statale o regionale – delle funzioni assegnate, anziché in funzione dei compiti da svolgere previa verifica degli effettivi fabbisogni);

Il comma 427, in particolare, violerebbe:

– l'art. 118, secondo comma, Cost. perché disporrebbe che i Comuni (oltre che le Regioni) possono «delegare» o «affidare» funzioni amministrative alle Città metropolitane e alle Province;

– gli artt. 5 e 119, primo comma, Cost., perché farebbe venir meno, per l'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, le necessarie risorse di personale unitamente alle corrispondenti risorse finanziarie, già spettanti alle Province, inducendo artatamente una situazione di squilibrio nei bilanci degli enti territoriali e perché limiterebbe il potere delle Regioni di conferire le funzioni con il conseguente trasferimento del personale e delle risorse necessarie alle Città metropolitane e alle Province per lo svolgimento delle funzioni medesime;

– gli artt. 5 e 120 Cost. nella misura in cui si discosterebbe da quanto già precedentemente determinato, per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite, 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), adottato previa intesa con la Conferenza unificata, in forza dell'art. 1, commi 89 e 92, della legge n. 56 del 2014.

2.1.– Con memoria depositata in data 13 aprile 2016, la Regione Campania sostanzialmente ribadisce le proprie argomentazioni, in particolare ricordando che la normativa censurata travalicherebbe il limite della transitorietà proprio dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e, in maniera del tutto irragionevole, disporrebbe una drastica riduzione del personale in pendenza di un processo di riordino non ancora concluso.

3.– La Regione Lombardia, con il ricorso n. 33 del 2015, impugna, tra l'altro, l'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014 per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost. per i seguenti motivi:

– realizzerebbe una indebita ingerenza del legislatore statale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali», la quale rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.;

– introdurrebbe un taglio lineare e indiscriminato della dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province, che non tiene conto delle funzioni esercitate da tali enti, ponendoli di fatto nell'impossibilità di operare in piena efficienza;

– opererebbe un taglio drastico del personale da impiegare nell'esercizio delle funzioni non fondamentali, che in base alla Costituzione spetta alla Regione allocare, residuando in capo a quest'ultima unicamente l'alternativa tra riassumere le funzioni già trasferite alle Province o affidarle a enti strutturalmente inidonei a esercitarle, operando una scelta che, in ogni caso, produrrebbe esiti contrari rispetto sia al principio del buon andamento che ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui agli artt. 97 e 118 Cost.;

– imporrebbe una riduzione del personale in maniera identica per situazioni differenziate, senza tener conto dell'effettivo assetto dei diversi enti territoriali;

– lederebbe gravemente l'autonomia finanziaria sia delle Città metropolitane che delle Province, imponendo loro, anche alla luce dell'ingente risparmio di spesa imposto dal comma 418 della legge n. 190 del 2014, oneri finanziari gravosi e sine die, in contrasto, quindi, anche con il limite della necessaria transitorietà del vincolo.

3.1.– Con memoria depositata il 12 aprile 2016 sono state ribadite le argomentazioni già spese – oltre che sul difetto di competenza e sul mancato rispetto dei caratteri (in particolare della natura non di dettaglio) propri dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica – in ordine alla irragionevolezza della disciplina censurata, anche in considerazione del conseguente disallineamento tra

risorse e funzioni, ed alla sua insuperabile distonia con la riforma predisposta dalla legge n. 56 del 2014 di cui dovrebbe rappresentare fase attuativa.

4.– La Regione Puglia, con il ricorso n. 38 del 2015, impugna, tra l'altro, i commi 421, 422, 423 e 427 della legge n. 190 del 2014.

Il comma 421 violerebbe:

– l'art. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, Cost., in quanto lederebbe la competenza legislativa della Regione in materia di «organizzazione amministrativa degli enti locali», affidata alla competenza legislativa residuale delle Regioni, non rientrando, la rivisitazione della pianta organica delle Province e delle Città metropolitane, nella competenza esclusiva statale;

– qualora si dovesse ricondurre la disposizione censurata non alla materia sopra indicata ma al «coordinamento della finanza pubblica», gli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., posto che essa non sarebbe qualificabile come principio fondamentale della materia, in quanto conterrebbe precetti di dettaglio, che riguardano una singola voce di spesa, e non lascerebbe alcun margine di operatività alla legge regionale nella sua modulazione;

– gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., in quanto la drastica, rigida e assolutamente standardizzata riduzione della pianta organica degli enti in questione coarterebbe e lederebbe la discrezionalità legislativa regionale chiamata ad esplicarsi nel processo di riordino delle funzioni delle Province nel rispetto dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza;

– gli artt. 118, primo e secondo comma, e 119, quarto comma, Cost., in quanto la riduzione della dotazione organica disposta a monte del riassetto delle funzioni amministrative, affidato alle leggi di ciascuna Regione dalla legge n. 56 del 2014, precluderebbe la realizzazione di tale riassetto in osservanza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (in quanto non sarebbe possibile attribuire a Città metropolitane e Province tutte le funzioni che alle medesime dovrebbero spettare in base ai principi menzionati, a causa della inadeguatezza della loro dotazione organica rispetto allo svolgimento delle medesime) e nel rispetto del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse;

– gli artt. 81, ultimo 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), perché – anche ove si volesse considerare il comma 421 attuativo della legge organica n. 243 del 2012 nonché dell'art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012 – esso contrasterebbe con i presupposti indicati dall'art. 9, comma 5, della citata legge organica, a mente della quale la legge ordinaria dello Stato può prevedere «ulteriori obblighi» agli enti territoriali solo «sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali» e «tenendo conto di parametri di virtuosità».

In particolare, il comma 422 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, Cost., in quanto, in difetto di un titolo di competenza, disciplinerebbe le procedure di mobilità relative al personale delle Città metropolitane e delle Province ed imporrebbe il rispetto di uno specifico termine per lo svolgimento di atti concernenti tali procedure; inoltre vincolerebbe il legislatore regionale ad adeguarsi a un accordo adottato da un organo collegiale al quale le Regioni prendono parte con altri soggetti, quando, invece, la potestà legislativa è assegnata dalla Costituzione a ciascuna singola Regione e non al loro insieme.

Il comma 423, poi, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, Cost., perché disciplinerebbe in materia di ordinamento degli enti locali, in difetto di un titolo di competenza, e perché vincolerebbe le successive leggi regionali che ritenessero di intervenire nel settore de quo ad atti non legislativi quali l'accordo di cui al comma 91 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 e il decreto di cui al comma 2 dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001. In via subordinata rispetto alla censura precedente, tale comma, se inteso come riconducibile alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, quale principio fondamentale, rinvierebbe, per la sua attuazione, ad atti sub-legislativi (e cioè all'accordo in sede di Conferenza unificata previsto dall'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014 ed al decreto di cui al comma 2 dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001), mentre lo Stato può dettare principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» solo tramite norme di rango legislativo.

Il comma 427, infine, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, Cost., in quanto regolerebbe particolari aspetti del processo di mobilità del personale soprannumerario di Province e Città metropolitane, in difetto di un titolo di competenza.

4.1.– In data 13 aprile 2016 la Regione Puglia ha depositato memoria offrendo una sintesi riepilogativa delle ragioni poste a fondamento del proprio ricorso.

5.– La Regione Veneto, con ricorso n. 42 del 2015, censura il blocco dei commi da 421 a 428, per

violazione:

– degli artt. 3 e 35 Cost., in quanto, in pendenza di un processo di riorganizzazione delle autonomie locali, disporrebbe irragionevolmente il taglio lineare del personale prima della riallocazione delle funzioni amministrative provinciali e senza alcun collegamento ad essa, in contraddizione e disarmonia con quanto previsto dalla legge n. 56 del 2014, posto che non terrebbe conto di quale parte del personale delle singole Province sia effettivamente destinato a svolgere funzioni fondamentali, così comportando la necessità di collocare in mobilità anche personale ad esse destinato, e posto che richiamerebbe la disciplina del collocamento in disponibilità del personale pubblico, così contemplando la possibilità di mancato riassorbimento di tutto o parte del personale in soprannumero;

– degli artt. 3, 97 e 118 Cost., in quanto disporrebbe il taglio lineare del personale in misura identica e standardizzata per tutte le Province e le Città metropolitane italiane, non calibrandolo in base alle differenti situazioni organizzative rinvenibili sul territorio nazionale, sia con riferimento al numero ed al costo del personale addetto alle funzioni provinciali (fondamentali e non), che con riferimento al rapporto tra esigenze amministrative di un dato territorio (popolazione) e numero di dipendenti provinciali (e loro costo), così peraltro penalizzando le amministrazioni che hanno già ottimizzato la loro struttura organizzativa e favorendo quelle ancora ipertrofiche; ed in quanto disporrebbe il dimezzamento o la drastica riduzione della dotazione organica delle Province e Città metropolitane senza alcuna previa ed approfondita valutazione delle effettive esigenze legate all'efficiente attività amministrativa dell'ente, così ponendo tali enti in condizioni di non poter svolgere la propria attività nel rispetto del buon andamento della pubblica amministrazione ed impedendo una ragionata distribuzione delle funzioni amministrative non fondamentali – con l'individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione – che spetterebbe alla Regione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza;

– dell'art. 114 Cost., in quanto la riduzione coattiva ed indiscriminata della dotazione organica – costituente uno dei profili più significativi e caratterizzanti della struttura organizzativa – determinerebbe un'ampia compromissione della «dignità autonoma delle Province e delle Città metropolitane, quali componenti essenziali della Repubblica»;

– dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto la significativa riduzione del personale delle Città metropolitane e delle Province impedirebbe alla Regione di allocare le funzioni amministrative provinciali non fondamentali, riconducibili alle materie di propria competenza legislativa, in attuazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, posto che tali enti (e le Province in particolare) non avrebbero a disposizione personale sufficiente; e ciò in contrasto con il percorso di riforma del sistema delle autonomie locali delineato dalla legge n. 56 del 2014 e concordato in sede di Conferenza unificata con l'Accordo dell'11 settembre 2014.

5.1.– La Regione Veneto, con memoria depositata in data 12 aprile 2016, riafferma l'irragionevolezza della disciplina censurata rispetto al percorso tracciato dalla legge di riforma del 2014, anche in considerazione della mancata differenziazione in considerazione delle diverse realtà degli enti coinvolti, con un ingiustificato effetto discriminatorio sugli enti di area vasta più virtuosi. Ribadisce, inoltre, la violazione dell'art. 114 Cost. e la illegittima invasione delle competenze legislative regionali.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in tutti i giudizi, svolgendo argomentazioni di analogo tenore, in punto di inammissibilità ed infondatezza delle questioni sollevate.

Innanzitutto viene eccepita la genericità delle censure, per mancata dimostrazione dell'insufficienza dei mezzi finanziari per l'adempimento dei propri compiti e, con riferimento a quelle basate su parametri extracompetenziali, per difetto di motivazione sull'incidenza della loro violazione sulle competenze legislative regionali.

Nel merito, viene poi sostenuta la riconducibilità della normativa censurata alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», quale espressione di principi fondamentali di competenza del legislatore, e, in parte, alla materia dell'«ordinamento civile».

Considerato in diritto

1.– 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.

2.– I ricorsi, aventi ad oggetto le medesime disposizioni, possono essere riuniti, riservando a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale con essi promossi.

3.– In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità della questione promossa dalla Regione Veneto per violazione degli artt. 3 e 35 Cost.

Deduce la ricorrente che l'art. 1, commi da 421 a 428, della legge n. 190 del 2014 dispone un taglio della dotazione organica che comporterebbe la necessità di collocare in mobilità personale delle Province, anche destinato alle funzioni fondamentali, ammettendo, tra l'altro, la possibilità del mancato riassorbimento di quello in soprannumero.

La censura è priva di motivazione circa la ridondanza delle asserite violazioni sulle competenze ritenute lese e sulle ragioni della lamentata lesione (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 43 e n. 29 del 2016; n. 251, n. 153, n. 89 e n. 13 del 2015).

4.– Inammissibile è anche la questione promossa dalla Regione Puglia, avente ad oggetto il comma 421 della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 81, ultimo comma, Cost., 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale n. 1 del 2012, e 9, comma 5, della legge n. 243 del 2012.

A parere della ricorrente, il comma in questione – anche a considerarlo attuativo della legge organica n. 243 del 2012 – sarebbe incostituzionale per contrasto con l'art. 9, comma 5, di quest'ultima, in base al quale la legge ordinaria dello Stato può prevedere «ulteriori obblighi» agli enti territoriali solo «sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali» e «tenendo conto di parametri di virtuosità».

Anche questa censura si presenta del tutto carente di motivazione in ordine alla ridondanza delle asserite violazioni sulle competenze che si presumono violate (da ultimo, sentenze n. 43 e n. 29 del 2016).

Peraltro, nel merito, la questione sarebbe infondata in quanto, in presenza di una riforma globale delle Province e delle Città metropolitane, gli obblighi che ne derivano non sono comparabili con quelli imposti in un quadro di stabilità dell'assetto istituzionale.

5.– Passando all'esame del merito, un primo gruppo di censure, in cui è messa in discussione direttamente la competenza statale e per converso prospettata la lesione di competenze regionali, può essere trattato in modo unitario anche se formalmente le censure vengono riferite a commi diversi, in quanto non tutte le Regioni impugnano tutti i commi sopra ricordati.

6.– Viene dedotto in primo luogo 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.

6.1.– La prima censura non è fondata.

Va premesso 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 di questa Corte. 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.

Ebbene, non c'è dubbio 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.

6.2.– Quanto alla seconda censura, è 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 relativa al personale.

Ma da ciò 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».

7.– Può essere trattato unitariamente anche un secondo gruppo di censure con cui si prospetta la violazione di parametri diversi che si rifletterebbero sulle competenze regionali, di cui agli artt. 3, 5, 97, 114, 118, 119 e 120 Cost.

7.1.– 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.

In particolare, 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.

7.1.1.– È opportuno ricordare a questo proposito il contesto fattuale e temporale in cui si colloca la normativa censurata.

L'art. 1 della legge n. 56 del 2014, al comma 91, prevedeva che l'individuazione delle funzioni provinciali non fondamentali oggetto di riordino e la loro riallocazione dovesse avvenire entro tre mesi, previo accordo sancito nella Conferenza unificata. Sennonché, tale accordo, stipulato nel settembre del 2014 – e quindi già con ritardo, sia pur limitato, rispetto a quanto previsto dal citato comma 91 – non effettuava direttamente gli adempimenti previsti e si limita a rilevare che essi vanno differenziati per Regioni e che occorre quindi demandarne il compimento a successivi atti legislativi regionali, da adottare entro il 31 dicembre 2014.

Le leggi regionali, poi, sono state emanate con tempistiche diverse, ma tutte in ritardo rispetto alla scadenza indicata; inoltre, mentre alcune provvedono compiutamente al riordino delle funzioni, altre ne rimandano l'attuazione concreta a interventi successivi.

In conclusione, alla data di emanazione della normativa censurata, da una parte, il nuovo assetto funzionale era ben lungi dall'essere realizzato e, dall'altra, risultava evidente la molteplicità delle soluzioni previste.

Il legislatore statale ha dunque ritenuto necessario intervenire, sia per imprimere una spinta acceleratoria, sia per assicurare l'uniformità dei nuovi assetti istituzionali.

7.1.2.– Al riguardo, 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, disciplina che peraltro non può certo considerarsi vincolante, come invece sostanzialmente ritengono le ricorrenti.

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 viene 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.

7.2.– Altro profilo di irragionevolezza viene dedotto dalle ricorrenti in relazione al rischio, che la nuova disciplina comporterebbe, di non corrispondenza tra funzioni e risorse.

7.2.1.– 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.

7.3.– Quanto poi all'assunto che il taglio del personale renderebbe impossibile lo svolgimento delle stesse funzioni fondamentali, si tratta di una mera affermazione non supportata da alcun dato, a parte quello isolato della Regione Veneto, circa l'entità del personale addetto alle funzioni fondamentali. La Regione, peraltro, indica percentuali fino all'80 per cento, senza però, efficacemente argomentare sulla necessità, in concreto, di un tal numero di dipendenti – invero abnorme – per lo svolgimento delle funzioni fondamentali.

7.4.– Si basa sulle stesse considerazioni sin qui ricordate l'ulteriore – inversa – 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.

7.4.1.– 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 – o comunque una porzione notevole – delle funzioni non fondamentali: ciò, infatti, sarebbe contraddittorio rispetto alla prospettiva in cui si muove il legislatore statale, che, come è noto, è quella della soppressione delle Province o quantomeno del loro ridimensionamento.

Ma, come si è già avuto modo di rilevare, 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.

7.5.– 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.

Le considerazioni finora svolte circa la portata della riforma e la necessità di una disciplina uniforme rendono evidente l'impossibilità di tener conto di presunte specificità territoriali; e ciò vale in particolare per la pretesa della Regione Veneto di un trattamento diversificato per le Regioni "virtuose", per quelle cioè che hanno già "ottimizzato la loro struttura organizzativa", anche considerando che la disciplina in esame non risponde certo a logiche di premialità, legate invece a situazioni naturalmente contingenti.

7.6.– 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.

Resta comunque la possibilità che ad un così rilevante riassetto organizzativo-funzionale segua un'adeguata riqualificazione del personale, ma ciò non può costituire ragione di impedimento e tantomeno vizio di legittimità costituzionale.

8.– Rimangono infine alcune censure autonome, anch'esse non fondate.

8.1.– Non fondata per erroneità del presupposto interpretativo è la censura della Regione Campania, 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.

8.2.– Anche non fondata è la censura promossa sempre dalla Regione Campania, 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 di questa 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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la 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), promossa, in riferimento agli artt. 3 e 35 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la 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), dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara 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., dalle Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA