



## **Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 34 del 10/03/2015**

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 20 febbraio 2015, n. 221

Cont. n.118/15/TG. Regione Puglia c/ Presidenza Consiglio dei Ministri. Corte Costituzionale. Impugnativa Legge n.190 del 23.12.2014, art.1, commi 122,420,421, 422, 423 e 427. Nomina difensori. Prof. Avv. Marcello Cecchetti, legale esterno e Avv. Vittorio Triggiani, legale interno.

Il Presidente, sulla base dell'istruttoria espletata dall'Avvocato Coordinatore, riferisce quanto segue.

La legge 23 dicembre 2014, n. 190 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)], pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale 29 dicembre 2014, n. 300 contiene talune disposizioni che si pongono in contrasto con le norme costituzionali, violando le prerogative regionali.

Oltre ai commi 552 e 554 dell'articolo 1, oggetto di separata impugnativa, si ritengono illegittime le seguenti disposizioni:

L'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2015) prevede quanto segue: «Al finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 si provvede, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l'anno 2018, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di azione coesione, ai sensi dell'articolo 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, risultano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014»; detta norma si pone in violazione degli articoli 3, primo comma, 11, 117, primo comma e 119, primo comma, anche in relazione al principio di affidamento, in quanto, consentendo l'utilizzo, per i fini indicati dai citati commi 118 e 121, anche delle somme già impegnate, purché tale impegno sia avvenuto successivamente allo scorso 30 settembre 2014, pone nel nulla una qualificazione giuridica già posta in essere, e sulla quale le amministrazioni regionali e/o locali avevano riposto un legittimo affidamento tutelato dall'ordinamento dell'Unione europea e caratterizzato da un alto grado di meritevolezza, posto che il medesimo dipendeva da una precedente legge dello Stato pienamente valida ed efficace, con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria sul versante della spesa.

L'art. 1, comma 420, prevede una serie di divieti puntuali di spesa per le Province delle Regioni a statuto ordinario. Tali previsioni si devono ritenere incostituzionali, e meritano dunque di essere impugate, per violazione: a) dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 119, secondo comma, Cost., in quanto, ponendo norme di estremo dettaglio, esorbitano dal limite dei principi fondamentali che le citate disposizioni costituzionali impongono alla legge statale sul punto; b) dell'art. 119, primo comma, Cost., in quanto l'imposizione rigida di divieti puntuali di specifiche voci di spesa è del tutto incompatibile con l'autonomia

di spesa riconosciuta alle Province; c) dell'art. 9, comma 5, della legge n. 243 del 2012, dell'art. 81, ultimo comma, Cost., nonché dell'art. 5, comma della legge cost. n. 1 del 2012, in quanto i divieti di spesa de quibus non sono posti «sulla base di criteri analoghi» a quelli previsti per le amministrazioni statali, sono assolutamente rigidi, non tenendo quindi in conto alcun «parametr(o) di virtuosità» (così come richiederebbero i parametri interposti sopra citati), e non appaiono riconducibili alle «norme fondamentali» ed ai «criteri» di cui all'art. 81 Cost., poiché eccessivamente specifiche; d) dell'art. 9, comma 5, della legge n. 243 del 2012, dell'art. 81, ultimo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost., dell'art. 5, comma 1, lett. e), della legge cost. n. 1 del 2012, nonché dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, anche ove si ritenesse che esse fossero volte a porre «regole sulla spesa» in base alla legge cost. n. 1 del 2012 e alla legge c.d. "organica" n. 243 del 2012, i rigidi divieti di estremo dettaglio ivi contenuti da un lato non consentono alle Province alcun margine di manovra sulle proprie spese in relazione alle voci ivi considerate, dall'altro, non appaiono finalizzate efficacemente all'obiettivo di «salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica» (come invece richiederebbe la legge cost. n. 1 del 2012); e) dell'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost., in quanto invadono la potestà legislativa regionale in tema di organizzazione amministrativa delle Province; f) degli articoli 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto ledono altresì, in termini macroscopici, l'autonomia organizzativa e funzionale di queste ultime.

la lett. a) del comma 420, che introduce il divieto «di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti la gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza», inoltre, è incostituzionale anche per violazione dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, degli artt. 81, ultimo comma, 117, terzo comma, e 119, primo, secondo e ultimo comma, Cost., nonché dell'art. 5, comma 2, lett. b), della legge cost. n. 1 del 2012, in quanto pone limiti all'indebitamento ulteriori e più pervasivi di quelli che prevedono le citate disposizioni costituzionali e che la legge statale è autorizzata a specificare in base alle medesime, nonché ai parametri interposti cui esse rinviano;

il comma 421 prevede una consistente riduzione della pianta organica delle Città metropolitane e delle Province, pari al 30% per le prime e al 50% per le seconde, rispetto all'ammontare della spesa per il personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014. La riduzione è invece del 30% per le Province con territorio interamente montano e confinanti con paesi stranieri. Questa disposizione è incostituzionale per le seguenti ragioni: a) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost., in quanto lesiva della competenza legislativa della Regione in materia di organizzazione amministrativa degli enti locali; b) per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e 119, secondo comma, Cost., (ove si volesse ritenere che lo Stato stia esercitando la propria competenza in materia di "coordinamento della finanza pubblica"), in quanto contenente precetti di dettaglio, che riguardano una singola voce di spesa e non concedono alcun margine di operatività alla legge regionale nella sua modulazione; c) per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., in quanto la drastica, rigida e assolutamente standardizzata riduzione dell'organico degli enti di area vasta in questione coarta e lede la discrezionalità legislativa regionale che è chiamata ad esplicarsi, alla luce delle disposizioni costituzionali citate, nel processo di riordino delle funzioni di Province e Città metropolitane, poiché il (ri)dimensionamento del personale degli enti territoriali non può non ridondare pregiudizialmente sulle scelte legislative regionali concernenti l'allocazione delle funzioni; d) per violazione dell'art. 118, primo e secondo comma, e 119, quarto comma, Cost., nonché del principio di adeguatezza delle risorse alle funzioni, in quanto non sarà possibile attribuire agli enti di area vasta tutte le funzioni che ai medesimi dovrebbero spettare in base al principio di sussidiarietà a causa della inadeguatezza della loro dotazione organica rispetto allo svolgimento delle medesime; e) per violazione dell'art. 9, comma 5, della legge n. 243 del 2012, dell'art. 81, ultimo comma, Cost., nonché dell'art. 5, comma 1, della legge cost. n. 1 del 2012 (ove si volesse considerare il comma 421 attuativo

di tali disposizioni), in quanto gli «obblighi» previsti dalla disposizione in questione non sono imposti «sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali», né «tenendo conto di parametri di virtuosità»;

Il comma 422 prevede che venga individuato «entro novanta giorni» dalla data di entrata in vigore della stessa legge di stabilità, e «secondo modalità e criteri definiti nell'ambito delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56», il personale destinato a rimanere assegnato alle Province e alle Città metropolitane, nonché quello destinato invece alle procedure di mobilità, in base ai commi 422 ss. Tale previsione deve essere ritenuta incostituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost., in quanto: a) lo Stato difetta radicalmente di un titolo di competenza concernente le procedure di mobilità concernenti il personale degli enti locali; b) la legge statale non può vincolare le leggi delle Regioni ad adeguarsi, in tali ambiti materiali, a un accordo adottato un organo collegiale al quale queste ultime prendono parte con altri soggetti, anche in considerazione del fatto che la potestà legislativa è assegnata dalla Costituzione a ciascuna singola Regione, e non al loro insieme; c) la legge statale, infine, non può imporre agli enti di area vasta il rispetto di uno specifico termine per lo svolgimento di atti concernenti le procedure di mobilità poiché la disciplina di queste ultime spetta, come si è detto, alla legge regionale, che potrebbe voler regolare in modo differente tali procedure;

il comma 423 prevede che «nel contesto delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56, sono determinati, con il supporto delle società in house delle amministrazioni centrali competenti, piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale degli enti di cui al comma 421», disponendo inoltre che, in tale contesto sono «definite le procedure di mobilità del personale interessato, i cui criteri sono fissati con il decreto di cui al comma 2 dell'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge». Tale disposizione presenta i seguenti profili di incostituzionalità per violazione: a) dell'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost., in quanto lo Stato difetta del titolo a porre una simile disciplina, non disponendo più di una competenza legislativa generale in materia di ordinamento degli enti locali, e potendo soltanto dettare norme concernenti i profili di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.; b) (in via subordinata), dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto rinviando ad un atto sub- legislativo, non può che essere ritenuta incostituzionale, anche ove la si volesse ascrivere alla potestà legislativa statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica»;

il primo periodo del comma 424 prevede che «le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità». Il secondo periodo, invece, impone alle Regioni ed agli enti locali di destinare «esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità (...) la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario». A ciò si aggiunge che, nonostante il citato obbligo, restano «fermi» i «vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente». Infine, in base al comma 424, «le assunzioni effettuate in violazione» del medesimo «sono nulle». Tali previsioni sono incostituzionali per violazione: a) dell'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost., in quanto lo Stato difetta di qualunque titolo competenziale per disciplinare il personale degli enti locali e delle Regioni e le sue procedure di mobilità, eccetto il titolo costituito dalla materia dell'«ordinamento civile», che evidentemente non viene in rilievo in questa sede; b) dell'art. 119, primo comma, Cost., in quanto impongono un vincolo a una specifica voce di spesa, a gravare sul bilancio degli enti territoriali in questione, per di più senza scomputarla dai calcoli concernenti il patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria dell'ente, a detrimento dell'autonomia finanziaria di detti enti; c) dell'art. 119, quarto comma, Cost., nonché degli artt. 3, primo comma, e 97,

secondo comma, Cost., in quanto contrastanti col principio di corrispondenza tra risorse e funzioni amministrative di pertinenza di ciascun ente territoriale, nonché con i principi di ragionevolezza di buon andamento della pubblica amministrazione, poiché le amministrazioni interessate non potranno disporre delle personale professionalmente adeguato allo svolgimento delle funzioni loro affidate dalla legge; d) degli artt. 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto, comprime la potestà di autorganizzazione degli enti territoriali coinvolti, determinando quindi la possibilità di un grave pregiudizio sul corretto dispiegarsi dell'autonomia amministrativa che la Costituzione riconosce loro;

Il comma 427 prevede quanto segue: «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. (...) 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 agli enti di cui al comma 421 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». Tale disposizione viola l'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost., in quanto lo Stato non dispone di alcun titolo competenziale per intervenire sul processo di mobilità del personale soprannumerario di Province e Città metropolitane, disponendo in tema di enti locali solo dei titoli di cui alla prima delle citate disposizioni costituzionali.

Si reputa, pertanto, necessario promuovere impugnazione in via principale dinanzi alla Corte Costituzionale avverso le citate disposizioni, la cui immediata lesività suggerisce, peraltro, di valutare la esperibilità di rimedi cautelari ai sensi dell'art. 35 della l. 87/1953.

Si ritiene, altresì, di affidare l'incarico difensivo, all'avv. prof. Marcello Cecchetti, legale esterno, anche in considerazione dell'incarico già svolto in relazione alla impugnazione della legge n. 56 del 2014 e all'avv. Vittorio Triggiani, Coordinatore dell'Avvocatura Regionale, anche ai fini della verifica della esperibilità di rimedi cautelari ai sensi dell'art. 35 della l. 87/1953.

(Valore della controversia: straordinaria importanza in considerazione dell'interesse sostanziale perseguito dall'Amministrazione e della complessità delle questioni poste, nonché della eterogeneità delle disposizioni impugnate, afferenti a diversi plessi normativi; Settore di Spesa: Reti e Infrastrutture).

COPERTURA FINANZIARIA ai sensi della L.R. 28/01 e s.m.e i.

La spesa complessiva derivante dal presente provvedimento, inerente alle sole competenze professionali del legale esterno, pari a € 15.225,00 comprensiva di IVA, CAP e spese, sarà finanziata, con le disponibilità del capitolo 1312 (U.P.B. 0.4.1.) del bilancio in corso. Le ulteriori spese vive ragionevolmente sostenute per lo svolgimento dell'attività (ad esempio: bolli, notifiche, registrazioni, ulteriore contributo unificato, spese postali, copie di atti, trasferte) saranno rimborsate, a seguito di formale richiesta e solo se adeguatamente documentate.

L'acconto del 30% da corrispondere al professionista, a valere sulla spesa complessiva sopra indicata, è pari ad € 5000,00, IVA e CAP inclusi.

All'impegno della complessiva spesa ed alla liquidazione e pagamento dell'acconto si provvederà con determinazione dirigenziale da assumersi entro il corrente esercizio finanziario, con imputazione al cap.1312.

Trattasi di spesa per la quale non sussiste l'obbligo della tracciabilità ai sensi della L. 136/2010 e s.m.i. (cfr nota Avvocatura regionale prot. 11/L/6325 del 25.03.2011).

L'Avvocato Coordinatore rinuncia al pagamento di qualsiasi compenso.

Il Presidente relatore, sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate, vista la D.G.R. n. 770/2002, propone l'adozione del conseguente atto finale, rientrante nella competenza della Giunta ai sensi della L.R. 7/97, art. 4, comma 4, lettera K e della delibera di G.R. n. 3261 del 28/7/98.

## LA GIUNTA

Udita la relazione e la conseguente proposta del Presidente;

Vista la sottoscrizione posta in calce al presente provvedimento dall'Avvocato Coordinatore;

A voti unanimi espressi nei modi di legge;

## DELIBERA

- di impugnare in via principale dinanzi alla Corte Costituzionale la l. 190/2014 nelle parti indicate in epigrafe e conferire il mandato difensivo agli Avvocati prof. Marcello Cecchetti, del foro di Firenze, e Vittorio Triggiani, Coordinatore dell'Avvocatura Regionale;
- di fare obbligo all'Avvocatura Regionale di adottare, entro il corrente esercizio finanziario, l'atto di impegno della spesa autorizzata dal presente provvedimento e la liquidazione dell'acconto, come indicato nella sezione "Copertura Finanziaria";
- di disporre la pubblicazione del presente atto sul B.U.R.P.

Il Segretario della Giunta Il Presidente della Giunta  
Dott.ssa Antonella Bisceglia Dott. Nichi Vendola