

SENTENZA N. 180

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 44 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012), quale sostituito dal comma 4, dell'art. 2 della legge della stessa Regione 9 agosto 2012, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), nonché dell'art. 4, commi 3 e 5, della medesima legge della regione Campania n. 27 del 2012, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-18 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 ed iscritto al n. 166 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Rosanna Panariello per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 12-18 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, comma 4, e 4, commi 3 e 5, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale).

Le prime due disposizioni – che, rispettivamente, prevedono una riduzione, e rifinalizzazione ad altro scopo, di risorse già destinate alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso (art. 2, comma 4, che sostituisce il comma 1 dell'articolo 44, della legge regionale 27

gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012»), e la temporanea distribuzione in strutture varie dei posti letto del completando Policlinico universitario, vincolando il Commissario ad acta all'adozione dei conseguenti provvedimenti (art. 4, comma 3) – sono denunciate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'articolo 2, comma 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e per ingerenza nei poteri del Commissario ad acta.

La terza disposizione (l'art. 4, comma 5, della legge regionale citata) – che esclude per i consiglieri regionali “supplenti” l'applicazione della causa di incompatibilità prevista dall'art. 65, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) – è censurata per violazione degli artt. 3 e 122, primo comma, Cost., prospettandosene il contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza e con la disciplina generale in materia di incompatibilità.

2.– Si è costituita la Regione per contestare la fondatezza della sola questione relativa all'art. 4, comma 5, della legge impugnata, in ragione del carattere temporalmente limitato del “temperamento” con essa introdotto al divieto di cumulo di cui alla richiamata normativa statale.

3.– Il Presidente del Consiglio ha illustrato anche con successiva memoria le motivazioni del proposto ricorso.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso di cui in narrativa, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, comma 4, e 4 commi 3 e 5, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione (quanto alle prime due disposizioni) e per violazione degli artt. 3 e 122, primo comma, Cost. (quanto alla terza).

2.– La prima questione ha ad oggetto l'art. 2, comma 4, della legge regionale impugnata, il quale, nel sostituire il comma 1 dell'art. 44 della precedente legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012), così testualmente dispone: «1. L'entrata finalizzata di 38 milioni di euro a valere sulle entrate del titolo I del bilancio regionale, di cui all'articolo 2 della legge regionale 4 aprile 2007, n. 5 (Norme per la copertura del disavanzo sanitario dell'esercizio 2006 ed altre disposizioni urgenti ai fini dell'accordo tra la Regione e lo Stato per il rientro del disavanzo, la riqualificazione e la razionalizzazione del servizio sanitario regionale), che la Regione, in conformità agli impegni finanziari previsti dal piano di rientro approvato con specifico accordo con lo Stato stipulato ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2005), ha destinato a decorrere dal 2008 e per trent'anni alla copertura dell'ammortamento del debito pregresso al 31 dicembre 2005 non cartolarizzato, è incrementata per le medesime finalità fino ad un massimo di euro 55.500.000,00 per ciascuno degli esercizi dal 2013 al 2037, per l'anno 2012 l'entrata di euro 15.700.000,00, già finalizzata alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, non cartolarizzato, è rifinalizzata al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche a valere sulla UPB 1.82.227».

La censura è rivolta contro la parte della norma risultante dalla sostituzione che stabilisce che «per l'anno 2012 l'entrata di euro 15.700.000,00, già finalizzata alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, non cartolarizzato, è rifinalizzata al

finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche a valere sulla UPB 1.82.227».

2.1.– Ai fini dello scrutinio della questione, va richiamato, in premessa, il principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, per cui «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute e, in particolare, nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 79 del 2013, n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Per cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

Da ciò si è inferito, ed è stato più volte ribadito, che l'art. 2, comma 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), invocato dal ricorrente come norma interposta in relazione alla denunciata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., al pari dell'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), e del comma 80 del medesimo articolo 2 della legge n. 191 del 2009, può essere qualificato «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 79 del 2013, n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tali norme hanno, infatti, reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza n. 91 del 2012).

2.2.– In elusione del vincolo di rispetto degli impegni finanziari previsti dal piano di rientro approvato con specifico accordo con lo Stato ai sensi del richiamato art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, nella specie, la Regione Campania, con la disposizione denunciata, rifinalizza, invece, ad altro scopo (finanziamento di mutui contratti dagli enti locali), per l'anno 2012, una parte (oltre 15 milioni di euro) dell'entrata destinata, a decorrere dal 2008 e per trent'anni, all'ammortamento del debito pregresso al 31 dicembre 2005.

Da ciò, dunque, la illegittimità costituzionale della disposizione censurata, di modo che per effetto della declaratoria di illegittimità nel comma 1 dell'art. 44 della legge reg. n. 1 del 2012, come sostituito dal comma 4 dell'art. 2, della legge reg. Campania n. 27 del 2012, rimangono caducate le parole «per l'anno 2012 l'entrata di euro 15.700.000,00, già finalizzata alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, non cartolarizzato, è rifinalizzata al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche a valere sulla UPB 1.82.227».

3.– Per contrasto con i medesimi parametri di cui agli articoli 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., è denunciato poi l'art. 4, comma 3, della stessa legge reg. Campania n. 27 del 2012, che, nelle more del completamento del Policlinico universitario, distribuisce nelle strutture pubbliche e private della Provincia di Caserta i posti letti programmati (500), demandando al Commissario ad acta di provvedere alla emanazione degli atti consequenziali.

3.1.– Anche tale questione è fondata.

La semplice interferenza, da parte del legislatore regionale, nelle funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, determina, infatti, di per sé, la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (sentenze n. 79 e n. 28 del 2013, n. 2 del 2010).

E, nella specie, non v'è dubbio che una tale interferenza derivi dalla disposizione censurata nella parte in cui questa sovrappone proprie prescrizioni operative all'attività del Commissario.

Inoltre, poiché il piano di rientro non contempla la distribuzione dei posti letto nelle strutture della Provincia di Caserta, ne discende, per tale profilo, anche la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali di cui al richiamato art. 2, comma 95 (ed anche 80, secondo periodo), della legge n. 191 del 2009, per i quali «gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

4.– La terza questione – che ha ad oggetto la deroga alle previsioni di incompatibilità di cui all'art. 65, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotta dall'art. 4, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2012, in ragione di ciò denunciata per contrasto con gli artt. 3 e 122, primo comma, Cost. – è, a sua volta, fondata.

4.1.– L'art. 65, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, evocato dal ricorrente come norma interposta, stabilisce che «Il presidente e gli assessori provinciali, nonché il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale».

Ed il divieto di cumulo, tra le cariche su indicate, stabilito in via di principio dalla legislazione statale è certamente disatteso dalla norma regionale impugnata che reca, invece, l'opposta regola di esclusione di tali incompatibilità per i consiglieri regionali supplenti (sentenza n. 310 del 2011).

4.2.– La Regione Campania – richiamando, in premessa, il precedente di questa Corte di cui alla sentenza n. 201 del 2003, nel quale si è puntualizzato che non la regola in sé dell'art. 65 del d.lgs. n. 267 del 2000 deve assumersi come limite alla potestà legislativa regionale, ma il principio ispiratore di cui essa è espressione – ne inferisce che la disposizione censurata non deroghi, appunto, al generale “principio” di divieto del cumulo delle cariche suddette, ma ad esso apporti un mero «temperamento [...] correlato alla fattispecie di “supplenza”, per sua natura necessariamente temporanea».

E, su questa linea, aggiunge che una tale, «ontologicamente circostanziata nel tempo», previsione di esclusa incompatibilità sia «giustificata dall'esigenza di tutela del diritto di elettorato passivo delineato dall'art. 51 Cost.».

4.3.– La tesi della resistente non può condividersi.

Il “principio ispiratore”, che sta a fondamento del richiamato art. 65 del d.lgs. n. 267 del 2000, consiste ben vero nell'esistenza di ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di presidente o assessore provinciale e di sindaco o assessore comunale con quella di consigliere regionale e nella necessità conseguente che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni (sentenza n. 310 del 2011).

E con siffatto principio non è conciliabile la disposizione censurata, poiché, stante l'identità dei poteri attribuiti al consigliere regionale supplente rispetto a quelli previsti per il titolare della carica, anche nei confronti del primo si pongono, non diversamente che nei confronti del titolare, quelle medesime esigenze di efficienza e trasparenza in vista delle quali, appunto, la richiamata normativa statale stabilisce che «Il presidente e gli assessori provinciali, nonché il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale».

Né si vede come il diritto di elettorato passivo, in ragione della cui tutela la resistente vorrebbe giustificata la disposizione in esame, possa declinarsi in termini di diritto di soggetti, già eletti alle cariche di presidente od assessore provinciale e di sindaco od assessore comunale, a ricoprire contestualmente, su chiamata del consiglio regionale, anche la carica di suo consigliere supplente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 44 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012), quale sostituito dal comma 4 dell'art. 2 della legge della stessa Regione 9 agosto 2012, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), limitatamente alle parole «per l'anno 2012 l'entrata di euro 15.700.000,00, già finalizzata alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, non cartolarizzato, è rifinalizzata al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche a valere sulla UPB 1.82.227»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 3 e 5, della medesima legge della Regione Campania n. 27 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI