

La Corte costituzionale dichiara la illegittimità costituzionale della disposizione regionale della Sicilia che obbliga i Comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle IPAB soppresse dalla Regione in assenza di qualsivoglia provvista finanziaria nonché in mancanza di ogni valutazione circa le effettive esigenze di personale dei Comuni stessi.

Corte costituzionale, sentenza 6 luglio 2020, n. 135 – Pres. Cartabia, Red. Coraggio

Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza – Regione Sicilia – Obbligo dei Comuni di assorbire il patrimonio ed il personale delle IPAB soppresse dalla regione – Adeguata provvista finanziaria – Omessa previsione – Incostituzionalità

È incostituzionale, per violazione del combinato disposto dell'art. 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, Cost., dell'art. 97 Cost. e dell'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana, l'art. 34 della legge Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22, nella parte in cui obbliga i Comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale dichiara illegittima la norma di cui all'art. 34, comma 2, legge Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (“*Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia*”), in forza della quale i Comuni sono tenuti ad assorbire il patrimonio ed il personale delle IPAB soppresse dalla Regione stessa. Una simile disposizione, secondo la Corte, si pone in contrasto con le norme costituzionali in tema di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra funzioni e risorse, di equilibrio di bilancio nonché di buon andamento della pubblica amministrazione.

II. – Più in particolare:

- a) il Comune di Castellammare del Golfo impugnava davanti al T.a.r. per la Sicilia il decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 179 del 10 maggio 2016 con cui si disponeva l'estinzione della IPAB “Istituto Regina Elena e Vittorio Emanuele II di Castellammare del Golfo”, stabilendo la devoluzione al Comune di ogni rapporto attivo e passivo e l'assorbimento del personale dipendente in capo all'Ente locale medesimo. Il Tribunale amministrativo accoglieva il gravame con sentenza n. 2122 del 4 settembre 2017 che veniva appellata dai dipendenti IPAB davanti al C.g.a. Quest'ultimo, con ordinanza 15 ottobre 2018, n. 556 (oggetto della News US del 24 ottobre 2018 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza) sollevava dunque questione di legittimità costituzionale del citato art. 34 della legge Regione Siciliana n. 22 del 1986, il quale avrebbe formato la base normativa del suddetto decreto regionale, per violazione dell'autonomia

finanziaria degli enti locali, del principio di correlazione tra risorse e funzioni, per mancata previsione di copertura finanziaria nonché della legislazione sul contenimento della spesa pubblica più in generale, da considerarsi espressione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Identica questione veniva successivamente sollevata dallo stesso C.g.a., con ordinanza 20 febbraio 2019, n. 160, avente ad oggetto la soppressione dell'IPAB denominata "Istituto assistenziale S. Giuseppe e S. Giovanni Battista di Rodi", il cui personale ed il cui patrimonio era stato coattivamente trasferito al Comune di Piazza Armerina;

- b) questo in sintesi il ragionamento sviluppato dalla Corte costituzionale:
- b1) sul piano fattuale, molte IPAB siciliane (137) si trovano in situazione di grave dissesto finanziario (circa 40 milioni di euro). Ciò per una serie di concause: pesanti irregolarità contabili e finanziarie; violazione obblighi contributivi e previdenziali; violazione normativa sui pubblici concorsi; ritardo di pagamento degli stipendi (anche sino a 24 mesi) e delle fatture ai fornitori; diffusi fenomeni di *mala gestio*. A tanto ha notevolmente contribuito anche il comportamento di talune amministrazioni comunali (le quali liquidano con grave ritardo le rette di ricovero) nonché l'evidente taglio delle risorse regionali (passate da quasi 10 milioni di euro a quasi 1,7 milioni di euro annui);
 - b2) la Regione Sicilia, la quale esercita in tale materia competenza legislativa esclusiva, ha tentato di riformare il settore mediante la trasformazione delle IPAB in Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASAP) che potessero in qualche modo farsi carico, previa riorganizzazione e risanamento finanziario, di personale e patrimonio degli enti medesimi. Il tentativo non ha tuttavia avuto buon esito. Resta dunque, quale unico strumento in mano alla Regione, quello della devoluzione coatta previsto dalla citata legge regionale del 1986;
 - b3) un simile strumento (consistente in una "successione a titolo universale" di risorse umane e patrimoniali nonché di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi delle sopresse IPAB), in sé non irragionevole dal momento che "*i Comuni siciliani sono titolari delle generali funzioni amministrative in materia di assistenza e beneficenza*", si rivela ad ogni modo costituzionalmente illegittimo per le seguenti ragioni:
 - non viene in alcun modo prevista una "adeguata provvista finanziaria". Per i Comuni di più limitate dimensioni ciò vorrebbe dire sicura attivazione delle procedure di dissesto finanziario. Per giurisprudenza costante, al contrario, in siffatte ipotesi l'ente subentrante deve essere

sempre “salvaguardato nella sua posizione finanziaria”, occorrendo in altre parole “il finanziamento della spesa necessaria per l’estinzione delle passività pregresse”;

- l’assorbimento totalitario del personale IPAB, “incidendo sui vincoli relativi alle assunzioni negli anni successivi, comprime le scelte organizzative degli enti locali, impedendo di assumere figure che possono essere necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni”. In questo modo si influenza, in chiave negativa, ogni possibile efficiente politica di reclutamento del personale pubblico. Si tratta in altre parole di un intervento teso non “a provvedere ad effettive esigenze dell’Amministrazione ma solo ad incrementare gli organici”, così del tutto obliterando ogni “necessario attento bilanciamento tra tutela del diritto al lavoro ed organizzazione razionale della pubblica amministrazione”.

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

- c) sulla natura giuridica delle IPAB, nella loro complessa evoluzione normativa, cfr. Cass. civ., sez. un., ordinanza 6 maggio 2009, n. 10365 (in *Foro it.*, 2010, I, 537, con nota di D’AURIA, cui si rinvia per ogni approfondimento). Questi i passaggi fondamentali:
 - c1) legge 17 luglio 1890 n. 6972 (c.d. legge Crispi), che ha ricondotto nell’ambito degli enti pubblici tutte le istituzioni di assistenza e beneficenza (IPAB), dando vita a un «monopolio pubblico» dell’assistenza;
 - c2) dopo l’entrata in vigore della Costituzione (il cui art. 38, ultimo comma, ha riconosciuto la libertà dell’assistenza privata e, quindi, il diritto dei privati di istituire enti di assistenza), con la legge n. 132 del 1968 (riforma ospedaliera) e, poi, con la legge n. 833 del 1978 (che istituì il servizio sanitario nazionale) le istituzioni per l’assistenza ospedaliera sorte ad iniziativa dei privati vennero sottratte alla disciplina della legge Crispi, mentre ad essa, invece, rimasero assoggettate le istituzioni a carattere regionale e infra-regionale;
 - c3) la Corte costituzionale è più volte intervenuta, fino alla sentenza 7 aprile 1988, n. 396 (in *Foro it.*, 1989, I, 46, con nota di SARACCO), che dichiarò l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge n. 6972 del 1890, per violazione dell’art. 38, ultimo comma, Cost., nella parte in cui non prevedeva che le IPAB regionali e infra regionali potessero continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora

- avessero tutti i requisiti di un'istituzione privata («riprivatizzazione» delle IPAB che non presentassero le caratteristiche proprie degli enti pubblici);
- c4) successivamente, il d.p.c.m. 16 febbraio 1990 (G.U. 23 febbraio 1990, n. 45) stabili (art. 1, 3° comma) che fossero riconosciute di natura privata le IPAB in ordine alle quali venisse alternativamente accertata la sussistenza del «carattere associativo» (lett. a), del «carattere di istituzione promossa e amministrata da privati» (lett. b), dell'«ispirazione religiosa» (lett. c), indicando altresì, in via esemplificativa, gli elementi in base ai quali si sarebbe dovuto procedere ad accertare ciascuno dei tre caratteri;
- c5) dopo Corte cost. 396 del 1988 cit., e il d.p.c.m. 16 febbraio 1990 cit., la Corte di cassazione ha ritenuto che l'accertamento della natura pubblica o privata delle IPAB va condotto tenendo conto delle concrete caratteristiche dell'istituzione volta a volta considerata e avvalendosi dei tradizionali criteri giurisprudenziali utilizzati ai fini della distinzione tra enti pubblici ed enti privati;
- c6) da ultimo, il d.lgs. 207 del 2001 (riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'art. 10 l. 328/00) ha previsto la trasformazione delle IPAB operanti nel campo dei servizi socio-assistenziali in istituti pubblici di assistenza o in associazioni o fondazioni di diritto privato;
- d) sulle IPAB e la evoluzione del sistema di assistenza si vedano, in dottrina, E. FERRARI, *I servizi sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II ed., Milano, 2003, I, 891; M. BERGOMI, *Il lungo viaggio delle IPAB. Verso un nuovo genus di persone giuridiche private di pubblica utilità, espressione del pluralismo istituzionale* (in *Contratto e Impr.*, 2005, 3, 1204); A. LOPEZ, *Le (ex) Ipab sono organismi di diritto pubblico?* (in *Enti non profit*, 2012, fasc. 2, 5); G. FRANCHINA, *Osservazioni in tema di natura giuridica delle Ipab e questioni di giurisdizione* in *Foro amm.-Tar*, 2013, 333 ss.;
- e) sulla nozione di coordinamento della finanza pubblica si veda Corte cost., 4 luglio 2017, n. 154, Corte cost., 27 giugno 2017, n. 151 e Corte cost., 30 marzo 2017, n. 62 (in *Foro it.*, 2019, I, 91, con nota di D'AURIA, il quale rileva come tutte e tre le sentenze evidenzino la legittima fissazione, da parte dello Stato, dell'onere che le autonomie speciali sono tenute a sostenere quale contributo agli obiettivi della finanza pubblica nazionale, essendo ciò materia di «principî fondamentali» della legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza concorrente in tema di coordinamento della finanza pubblica); si veda altresì Corte cost., 18 febbraio 2010, n. 52 (in *Foro it.*, 2010, I, 3266 con nota di D'AURIA); Corte cost., 24 luglio 2009, n. 237 (in *Foro it.*, 2010, I, 713 con nota di ROMBOLI); Corte cost., 8 maggio

2009, n. 139 (in *Foro it.*, 2009, I, 2938); Corte cost., 14 novembre 2005, n. 417 (in *Foro it.*, 2005, I, 3249 con nota D'AURIA);

- f) sul tema della efficiente riallocazione del personale proveniente da enti soppressi si veda, in particolare: Corte cost., 10 luglio 2019, n. 170 (in *Foro it.*, 2019, I, 3824, con nota di BASSETTA, nonché oggetto della News US n. 84 del 18 luglio 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), con cui sono state dichiarate infondate le questioni di legittimità costituzionale delle norme della legge c.d. Madia relative alla soppressione del Corpo forestale dello Stato e al conseguente assorbimento del relativo personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre Forze di polizia ad ordinamento militare e civile. La Corte ha in particolare disatteso la censura mossa all'art. 8, comma 1, lett. a), della l. n. 124 del 2015, in riferimento all'art. 3 Cost. – secondo cui l'assorbimento del Corpo forestale in altre forze di polizia comporterebbe lo smembramento delle relative funzioni e una riduzione di efficienza senza determinare razionalizzazione dei costi e semplificazione organizzativa – rilevando che l'accorpamento, oltre a consentire economie di scala e a non indebolire la salvaguardia dei beni protetti, non determina in ogni caso una dispersione di professionalità in quanto: per quanto concerne le altre forze di polizia, il legislatore si premura di precisare che si deve trattare di un contingente limitato di personale in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite; per quanto concerne il transito nei vigili del fuoco, sono interessate le sole competenze in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi;
- g) sulla inesistenza di un diritto incompressibile al mantenimento del posto di lavoro, si vedano, tra le altre:
- g1) Corte cost., 10 luglio 2019, n. 170, cit., la quale ha affermato che non può essere configurato un diritto fondamentale incompressibile al mantenimento del posto di lavoro. La Corte ha in particolare rilevato come tali soluzioni consentano di garantire un equilibrato temperamento tra il mantenimento dei rapporti di lavoro e la discrezionalità legislativa connessa al processo di riordino dello Stato e degli enti pubblici. In relazione al passaggio nell'Arma dei carabinieri le disposizioni censurate operano, con modalità gradualistiche, nella prospettiva di una tendenziale conservazione del rapporto tra funzioni e personale trasferito, in modo da preservare la sinergia tra esperienze acquisite e attività esercitate. L'interessato che sceglie di non transitare nell'Arma dei carabinieri e non viene assegnato alle altre Forze di polizia, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco o al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, può richiedere il passaggio, in contingente limitato, ad altra amministrazione

statale, individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con preferenza tra quelle che svolgono funzioni attinenti alle professionalità del personale da ricollocare. In quest'ultimo caso, il rapporto di lavoro sarà privatizzato e verrà corrisposto un assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici. Ha in particolare affermato la Corte che: *“la struttura complessiva del riordino effettuata dal decreto legislativo in esame realizza un bilanciamento non implausibile tra l'esigenza di rendere più efficiente la tutela ambientale, quella di salvaguardare le posizioni lavorative del personale proveniente dal disciolto Corpo forestale e quella di migliorare l'utilizzazione delle risorse economiche disponibili. Bilanciamento che – come detto – dovrà trovare coerente attuazione, garantendo l'ottimale prestazione dei servizi inerenti alla tutela ambientale e l'impiego, nel nuovo ambito operativo, del personale proveniente dal precedente assetto amministrativo”*;

- g2) Corte cost., 9 aprile 2019, n. 79 (oggetto della News US n. 52 del 6 maggio 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), secondo cui: *“Non è manifestamente incoerente con la finalità complessiva della riforma, in un'ottica di razionalizzazione delle spese, stabilire un diverso inquadramento del personale ausiliario, a maggior ragione laddove, come nel caso di specie, il delegato opti, quale strumento di attuazione del compito affidatogli dal delegante, per la trasformazione dell'ente pubblico in persona giuridica di diritto privato. D'altronde, è la stessa legge di delega ad aver indicato al Governo la necessità di garantire la razionalizzazione e l'ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento, obiettivi coerentemente perseguiti dal legislatore delegato tramite il trasferimento del personale militare ausiliario al ruolo civile”*;
- h) sulla devoluzione di risorse umane e patrimoniali nonché di ogni rapporto giuridico attivo e passivo (e sulla violazione del correlato principio di corrispondenza tra risorse e funzioni) si veda:
- h1) Corte cost., sentenza 9 aprile 2019, n. 79 (oggetto della News US, n. 52 del 6 maggio 2019, cit., alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), secondo cui: *“Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8 del d.lgs. n. 178 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 1 e 76 Cost., in relazione all'art. 2 della legge-delega 4 novembre 2010, n. 183, nonché in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal T.a.r. per il Lazio, e concernenti i profili della soppressione e liquidazione del precedente ente pubblico (con istituzione di una nuova persona giuridica di diritto privato), della smilitarizzazione e ridefinizione del trattamento economico del personale del Corpo militare della Croce Rossa, e della prevista riduzione delle risorse finanziarie per il funzionamento dell'ente”*;

- h2) Corte cost., 21 gennaio 2016, n. 8 (in *www.cortecostituzionale.it*, 2016; *Giur. costit.*, 2016, 48, con nota di BRANCASI), secondo cui: *“Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, 422° comma, l. 27 dicembre 2013 n. 147 - promosse dalle regioni Lazio e Campania, in riferimento a molteplici parametri costituzionali e convenzionali, nonché ai principi di ragionevolezza, di leale collaborazione, di irretroattività della legge, di certezza del diritto, di legittimo affidamento e di «parità delle armi» nelle controversie giurisdizionali - che prevede il subentro delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti in tutti i rapporti attivi e passivi e nei procedimenti giurisdizionali pendenti, facenti capo al commissario delegato alla gestione dell’emergenza o del «grande evento» nei soli casi in cui i commissari siano rappresentanti degli enti subentranti o soggetti di questi dirigenti”*;
- h3) Corte cost., 16 luglio 2014, n. 202 (in *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2014, fasc. 3, 72; *Regioni*, 2014, 1230, con nota di DE GÖTZEN; *Giur. costit.*, 2014, 3258), secondo cui: *“È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3 l.reg. Campania 10 maggio 2012 n. 11 («modifiche legislative e disposizioni in materia di consorzi di bonifica») in riferimento agli art. 3 e 97 cost., là dove dispone il trasferimento dei dipendenti del soppresso consorzio di bonifica della Valle Telesina nell’organico del consorzio di bonifica del Sannio Alifano, senza, tuttavia, regolamentare i diversi aspetti problematici legati al trasferimento medesimo; il giudice rimettente, infatti, ritenendo che la norma censurata debba necessariamente essere interpretata come precetto di automatica applicazione di trasferimento dei dipendenti, omette di verificare la praticabilità di un’interpretazione costituzionalmente orientata della norma denunciata, secondo il canone ermeneutico del buon andamento dell’attività amministrativa, al quale il giudice, nella lettura e nell’applicazione delle disposizioni vigenti, deve attenersi; in particolare, un’interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione consente di interpretare la medesima come sollecito all’amministrazione affinché provveda agli adempimenti propedeutici al trasferimento del personale”*;
- h4) Corte cost., 22 dicembre 2010, n. 364 (in *Foro it.*, 2011, I, 697), secondo cui: *“Sono incostituzionali gli art. 2 e 4 l. reg. Basilicata 24 dicembre 1992 n. 23, nella parte in cui non prevedono modalità di finanziamento della spesa per la provincia di Matera, in relazione alle passività maturate prima del passaggio a questa delle funzioni del soppresso consorzio dei comuni non montani del Materano”*. La Corte ha in particolare osservato che: *“nello stabilire la soppressione del consorzio e nel trasferire le funzioni regionali, già delegate al consorzio stesso, alla provincia di Matera, la citata legge regionale non ha specificato affatto attraverso quali mezzi l’autorità delegata avrebbe dovuto far*

fronte ai rapporti economici sorti nel corso della gestione consortile, essendosi limitata a stabilire la successione della provincia di Matera". Ed ancora che la giurisprudenza costituzionale "è sempre stata attenta nel precisare l'obbligatorietà, nel trasferimento di compiti da una articolazione ad altra del complessivo apparato della pubblica amministrazione, della scelta di tenere indenne il soggetto subentrante dalle passività maturate nella gestione dell'ente sostituito o soppresso, le cui funzioni siano attribuite ad altro soggetto (sentenze n. 364 e n. 116 del 2007, id., 2009, I, 992 e 1367; n. 437 del 2005, id., 2006, I, 325, e n. 89 del 2000, id., 2000, I, 2435)". Infine, che occorre "attuare il principio fondamentale stabilito dal legislatore statale, secondo il quale le strutture pubbliche destinatarie di interventi di riforma ... devono iniziare ad operare completamente libere dai pesi delle passate gestioni";

- h5) Corte cost., 5 aprile 2007, n. 116 (in *Foro it.*, 2009, I, 1367), secondo cui: *"È costituzionalmente illegittimo l'art. 22 l.reg. Calabria n. 8 del 2002, nella parte in cui stabilisce che eventuali sopravvivenze attive e passive delle sopresse gestioni liquidatore delle usl rimangono di pertinenza delle aziende sanitarie competenti e a tal fine le disponibilità finanziarie dei conti correnti accesi presso le sezioni di tesoreria provinciale dello stato sono iscritte nel conto «accantonamento spese ex gestioni liquidatorie», per contrasto con l'art. 6 l. n. 724 del 1994 ai sensi del quale in nessun caso la legislazione regionale può confondere la liquidazione dei pregressi rapporti delle usl con l'ordinaria gestione delle asl";*
- h6) Corte cost., 9 dicembre 2005, n. 437 (in *Foro it.*, 2006, I, 325), secondo cui: *"È incostituzionale l'art. 2, 1° comma, l. reg. Liguria 24 marzo 2000 n. 26, nella parte in cui prevede che tutti i rapporti giuridici già facenti capo alle unità sanitarie locali operanti nella regione Liguria, ancorché oggetto di giudizi in qualsiasi sede e grado, si intendono di diritto trasferiti alle aziende unità sanitarie locali, alle quali restano attribuite la titolarità e la legittimazione, sostanziale e processuale, attiva e passiva, e il relativo esercizio da parte dei rispettivi legali rappresentanti". Secondo la Corte, in particolare: "la ratio della disciplina di cui agli art. 3 e 5 d.leg. 502/92, e successive modificazioni, 6 l. 724/94, 2 l. 549/95, nonché quella contenuta negli interventi di settore successivi, è quella di tenere separata l'attività di accertamento delle obbligazioni che si riferiscono alle cessate Usl, da quella relativa alle neoistituite Ausl, al fine di consentire ai nuovi enti di partire, per così dire, da zero". Afferma dunque la Corte che: "Quello della regione Liguria, invece, è «un sistema normativo che, non assicurando la separazione tra la gestione liquidatoria delle passività anteriori al 31 dicembre 1994, risalenti alle unità sanitarie locali, e le attività poste in essere direttamente dalle aziende, non è conforme ai principi fondamentali della legislazione statale»";*

h7) Corte cost., 31 marzo 2000, n. 89 (in *Foro it.*, 2000, I, 2435), secondo cui: “È infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, 1° comma, l. reg. Basilicata 24 dicembre 1994 n. 50 e dell’art. 49, 1° comma, l. reg. Basilicata 10 giugno 1996 n. 27, nella parte in cui individuano nelle aziende unità sanitarie locali, istituite a norma del d.leg. n. 502 del 1992, i soggetti passivi delle obbligazioni sorte a carico delle soppresse unità sanitarie locali, in riferimento all’art. 117 Cost.”. Ciò in quanto era stata comunque creata all’interno della neoistituita ASL una c.d. “gestione a stralcio”, ossia una “gestione separata” di determinati risalenti rapporti tutti riconducibili all’estinta USL, sì da evitare ogni confusione tra le diverse masse patrimoniali.