CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **95/2008** (ECLI:IT:COST:2008:95)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **BILE** - Redattore: **MAZZELLA**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **02/04/2008**
Deposito del **11/04/2008**; Pubblicazione in G. U. **16/04/2008**
Norme impugnate: Legge 27/12/2006, n. 296 (legge finanziaria 2007): discussione limitata all'art. 1, c. 560°.
Massime: **32261 32262 32263**
Atti decisi: **ric. 13/2007**

SENTENZA N. 95 ANNO 2008

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria anno 2007), promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento, notificato il 26 febbraio 2007, depositato in cancelleria il 6 marzo 2007 ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2007.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2008 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e gli avvocati dello Stato Giuseppe Fiengo e Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso ritualmente notificato e depositato, la Provincia autonoma di Trento ha proposto in via principale, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), lamentando la violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, dell'art. 8 del d. P. R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

La ricorrente premette che la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 1363, della legge n. 296 del 2006 – secondo la quale «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione» – non può operare in relazione a norme, quale quella oggetto della presente questione, che, espressamente o implicitamente, dispongano la propria applicazione alla Provincia autonoma di Trento.

La Provincia autonoma aggiunge che l'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006 stabilisce che, «Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica di cui ai commi da 655 a 695, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative», e che, a tal fine, possono fare riferimento ai princípi desumibili, tra l'altro, dal successivo comma 560, il quale dispone che «Per il triennio 2007-2009 le amministrazioni di cui al comma 557, che procedono all'assunzione di personale a tempo determinato, nei limiti e alle condizioni previste dal comma 1-*bis* dell'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel bandire le relative prove selettive riservano una quota non inferiore al 60 per cento del totale dei posti programmati ai soggetti con i quali hanno stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa, esclusi gli incarichi di nomina politica, per la durata complessiva di almeno un anno raggiunta alla data del 29 settembre 2006».

La ricorrente afferma che tale norma interviene nella materia dell'«ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto», che appartiene alla competenza legislativa primaria della Provincia, ai sensi dell'art. 8, numero 1, del d. P. R. n. 670 del 1972, ed alla competenza residuale delle Regioni ordinarie prevista dall'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Quest'ultimo titolo di competenza legislativa, ad avviso della Provincia autonoma di Trento, opererebbe nella fattispecie in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), poiché prevede una forma di autonomia più ampia rispetto alla competenza legislativa attribuita dalle norme statutarie. Ne conseguirebbe l'illegittimità della norma impugnata che disciplina, con precetti direttamente applicabili e di dettaglio, le assunzioni di personale a tempo determinato che avvengano nel triennio 2007-2009.

La ricorrente aggiunge che l'art. 1, comma 560, della legge n. 296 del 2006 sarebbe lesivo della sua competenza legislativa anche applicando le regole ed i limiti di cui all'alinea dell'art. 8 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e persino nella prospettiva di una competenza concorrente, poiché esso detta regole alle quali non può essere riconosciuto il rango di princípi fondamentali o di princípi di riforma economico-sociale, operando invece scelte specifiche e concrete circa la quota da riservare a chi abbia già avuto occasioni di lavoro non subordinato con la Provincia, precisando l'entità minima della quota riservata ed i requisiti che debbono possedere i riservatari.

Infine, la Provincia autonoma di Trento deduce che, trattandosi di norme che non richiedono alcuna specificazione e dunque direttamente applicabili, sarebbe violato anche l'art. 2 del d. lgs. n. 266 del 1992, il quale preclude la diretta applicabilità delle leggi statali nelle materie di competenza provinciale.

2. – Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri che ha concluso per l'infondatezza della questione.

A parere del resistente la norma impugnata deve essere considerata unitamente alle altre disposizioni in materia di impiego pubblico contenute nella legge finanziaria che hanno come finalità il riequilibrio della spesa pubblica. Tale finalità è espressamente richiamata nell'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006 che, con riferimento alle disposizioni dei successivi commi da 665 a 695, impone alle Regioni ed agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno di concorrere agli obiettivi di finanza pubblica attraverso la riduzione della spesa per il personale. Si tratta, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, di princípi fondamentali delle riforme economico-sociali e di princípi di coordinamento della finanza pubblica ispirati al principio di leale collaborazione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, poi, che l'art. 1, comma 560, della legge n. 296 del 2006 mira, in particolare, ad evitare il proliferare di rapporti di collaborazione e che, anche ritenendo che contenga disposizioni di dettaglio, esso non víola la competenza legislativa della Provincia autonoma di Trento, perché è legittimato dal principio fondamentale rispetto al quale le disposizioni di dettaglio sono strumentali e perché è imposto dalla necessità di garantire su tutto il territorio nazionale regole unitarie per una tendenziale stabilizzazione del personale pubblico (obiettivo cui si ispira l'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006) e per assicurare la trasparenza della spesa pubblica necessaria al fine dell'adozione delle opportune misure di contenimento.

3. – In prossimità dell'udienza di discussione, le parti hanno depositato memorie nelle quali hanno ribadito le rispettive conclusioni.

La Provincia autonoma di Trento, in particolare, contesta che l'art. 1, comma 560, della legge n. 296 del 2006 possa essere qualificato come principio di coordinamento della finanza pubblica, sia perché esso non garantisce una limitazione della spesa pubblica, sia perché riguarda una minuta voce di spesa e impone le modalità per conseguire l'obiettivo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, nella propria memoria, ribadisce invece che la norma impugnata è una disposizione di principio, perché il legislatore, per mezzo di essa e mediante il precedente comma 529 dello stesso art. 1 (che detta analogo precetto con riferimento alle amministrazioni statali ed agli enti pubblici non economici), ha inteso introdurre un sistema uniforme di razionalizzazione delle collaborazioni coordinate e continuative.

Considerato in diritto

1. – La Provincia autonoma di Trento ha proposto questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007) e, tra queste, del comma 560, in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, all'art. 8 del d. P. R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la

potestà statale di indirizzo e coordinamento).

La norma censurata dispone che, per il triennio 2007-2009, le amministrazioni soggette al patto di stabilità interno che procedono all'assunzione di personale a tempo determinato, nel bandire le relative prove selettive, debbono riservare una quota non inferiore al 60 per cento del totale dei posti programmati ai soggetti con i quali hanno stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa, esclusi gli incarichi di nomina politica, per la durata complessiva di almeno un anno raggiunta alla data del 29 settembre 2006.

1.1. – Ad avviso della ricorrente, tale disposizione legislativa viola l'art. 117, quarto comma, Cost., precetto nella fattispecie applicabile anche alla Provincia autonoma di Trento in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), poiché prevede una forma di autonomia più ampia rispetto alla competenza legislativa riconosciuta alla stessa Provincia dall'art. 8, numero 1, del d. P. R. n. 670 del 1972 in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto».

La Provincia aggiunge che l'art. 1, comma 560, della legge n. 296 del 2006, contenendo una norma di dettaglio, è lesivo della sua competenza legislativa anche ritenendo applicabile l'art. 8 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

1.2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la questione è infondata, perché la norma censurata costituisce principio fondamentale delle riforme economico-sociali e principio di coordinamento della finanza pubblica, mirando ad evitare la proliferazione di rapporti di collaborazione ed essendo giustificata dalla necessità di garantire su tutto il territorio nazionale regole unitarie per una tendenziale stabilizzazione del personale pubblico e per assicurare la trasparenza della spesa pubblica.

2. – La questione è fondata.

2.1. – La norma impugnata non può essere qualificata come principio di coordinamento della finanza pubblica.

Essa, infatti, non impone alle amministrazioni soggette al patto di stabilità interno alcun limite quantitativo o di spesa per le assunzioni di personale o la stipulazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, né, tantomeno, vieta di instaurare simili rapporti, ma dispone che, se e quando le amministrazioni soggette al patto di stabilità interno decidano, nel triennio 2007-2009, di procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, debbono obbligatoriamente riservare una quota di posti (non inferiore al 60 per cento) a favore di chi abbia già intrattenuto (con l'amministrazione banditrice del concorso) rapporti di collaborazione coordinata e continuativa per la durata complessiva di almeno un anno alla data del 29 settembre 2006.

Tale norma – imponendo che una quota del nuovo personale da assumere a tempo determinato debba possedere certi requisiti – attiene alla disciplina delle modalità di accesso all'impiego presso gli enti soggetti al patto di stabilità interno. Come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 380 del 2004), la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Ciò, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, vale anche per la Provincia ricorrente, perché il menzionato art. 117, quarto comma, prevede una forma di autonomia più ampia rispetto a quella attribuita dallo statuto speciale del Trentino-Alto Adige. Quest'ultimo, infatti, all'alinea dell'art. 8, condiziona al rispetto dei limiti indicati dal precedente art. 4 l'esercizio della potestà legislativa della Provincia autonoma in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad

essi addetto».

L'art. 1, comma 560, della legge n. 296 del 2006 è, dunque, illegittimo nella parte in cui si applica anche alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale nei termini appena precisati non può essere evitata facendo leva sull'art. 3, comma 1363, della legge n. 296 del 2006, a norma del quale «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e delle relative norme d'attuazione». Infatti, come affermato da questa Corte (si vedano, tra le altre, le sentenze 443 e n. 117 del 2007), tali clausole di salvaguardia, per la loro genericità e per il loro riferirsi ad una serie eterogenea di disposizioni comprese nello stesso atto legislativo, non sono idonee ad escludere il sindacato di legittimità costituzionale sulle norme ritenute da Regioni e Province autonome pienamente applicabili nel loro territorio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 560, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui si applica anche alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2008.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.