CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **155/2011** (ECLI:IT:COST:2011:155)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **MADDALENA** - Redattore: **CASSESE**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **20/04/2011**
Deposito del **28/04/2011**; Pubblicazione in G. U. **04/05/2011**
Norme impugnate: Legge della Regione Puglia 02/08/2010, n. 10.
Massime: **35634**
Atti decisi: **ric. 108/2010**

SENTENZA N. 155

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo MADDALENA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 2 agosto 2010 n. 10 (Attuazione dei programmi comunitari e nazionali e dei processi di stabilizzazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-12 ottobre 2010, depositato in cancelleria il 12 ottobre 2010 ed iscritto al n. 108 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 2 agosto 2010, n. 10 (Attuazione dei programmi comunitari e nazionali e dei processi di stabilizzazione), per violazione dei seguenti parametri costituzionali: art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 14, commi 19 e 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione agli artt. 1, 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); artt. 3 e 97 della Costituzione.

2. – La legge censurata contiene un unico articolo, composto di tre commi. Il comma 1 prevede che «al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi stabiliti e degli obblighi assunti con l'Unione europea, la Regione Puglia continua ad avvalersi, sino alla scadenza inizialmente stabilita o successivamente prorogata, degli incarichi dirigenziali a termine e dei contratti di lavoro a tempo determinato, di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa nonché dei contratti di servizio stipulati o comunque utilizzati per attuare i programmi comunitari ovvero i programmi finanziati su fondi statali a destinazione vincolata». Il comma 2 stabilisce che «la Regione Puglia continua altresì ad avvalersi, sino alla scadenza inizialmente stabilita o successivamente prorogata, dei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati nell'ambito delle procedure di stabilizzazione di cui alla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2008)». Infine, il comma 3 dispone che «resta ferma per la Regione Puglia l'applicazione dell'articolo 76, comma 4, della legge 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria)».

3. – Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la legge censurata – in particolare le disposizioni contenute nei primi due commi dell'art. 1 – si porrebbe in contrasto con diversi parametri costituzionali.

3.1. – In primo luogo, il ricorrente lamenta la violazione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica contenuti nell'art. 14 del decreto-legge n. 78 del 2010. Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama l'art. 14, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, in base al quale, nei casi previsti dal precedente comma 19, e cioè nei casi di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio finanziario 2009, «i conferimenti di incarichi dirigenziali a personale esterno all'amministrazione regionale ed i contratti di lavoro a tempo determinato, di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa ed assimilati, nonché i contratti di cui all'articolo 76, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, deliberati, stipulati o prorogati dalla regione nonché da enti, agenzie, aziende, società e consorzi, anche interregionali, comunque dipendenti o partecipati in forma maggioritaria dalla stessa, a seguito degli atti indicati al comma 3, sono revocati di diritto». Ai sensi di tale disposizione statale, secondo il

ricorrente, essendo stato accertato da parte del Ministro dell'economia e delle finanze che la Regione Puglia non ha rispettato il patto di stabilità interno, risulterebbero revocati di diritto «gli incarichi dirigenziali e i contratti di lavoro che la legge impugnata ha inteso invece salvaguardare». Il contrasto con la disposizione statale richiamata determinerebbe pertanto l'illegittimità costituzionale della legge regionale censurata. Né, secondo il ricorrente, può essere sufficiente ad evitare il denunciato vizio di incostituzionalità la circostanza che la legge censurata abbia fatto salve le disposizioni dell'art. 76, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, atteso che tali norme riguardano il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale, mentre quelle che risultano nel caso di specie trasgredite prevedono la revoca di diritto di rapporti pendenti.

3.2. – In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia la lesione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in relazione all'asserito contrasto fra la legge regionale censurata rispetto alle disposizioni di cui agli artt. 1, 7, comma 6, e 36 del d.lgs. n. 165 del 2001. Tali censure poggiano su una interpretazione delle disposizioni impugnate in base alla quale queste ultime, nel prevedere la prosecuzione dei rapporti di lavoro (subordinato o autonomo) «sino alla scadenza inizialmente stabilita o successivamente prorogata», non determinerebbero soltanto «la conservazione dei rapporti in essere fino alla loro naturale scadenza», originariamente fissata o successivamente prorogata, ma avrebbero «anche e soprattutto […] l'intento di precostituire le condizioni normative per disporre successive proroghe dei rapporti attualmente pendenti».

Alla luce di tale interpretazione, il ricorrente ritiene, innanzitutto, che i commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge censurata, nella parte in cui consentono la proroga di rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato, si pongano in contrasto con l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, le cui disposizioni sarebbero espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e, ai sensi dell'art. 1 del medesimo decreto, costituirebbero norme generali cui le Regioni a statuto ordinario devono attenersi, tenendo conto della peculiarità dei rispettivi ordinamenti. La difesa statale infatti osserva che, in base all'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, le amministrazioni possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale solo «per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali», mentre la legge regionale censurata «non indica le ragioni straordinarie che possono giustificare il ricorso a lavoratori dipendenti a tempo determinato», facendo anzi riferimento «a funzioni e compiti che rientrano nell'ambito dell'attività ordinaria di istituto, e «concede la possibilità di ulteriori proroghe dei termini vigenti, in contrasto con il carattere della temporaneità dei rapporti di lavoro in esame». In sostanza – conclude la difesa erariale – la legge regionale impugnata «tende a conservare indefinitamente la vigenza dei rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato per far fronte alle normali esigenze operative dell'ente, così violando le vincolanti disposizioni di carattere generale stabilite dal citato art. 36 del d.lgs. n. 165del 2001».

Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce, inoltre, che il primo comma dell'art. 1 della legge regionale impugnata, nella parte in cui dispone la proroga di rapporti di lavoro autonomo a tempo determinato, si porrebbe in contrasto con l'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, anch'esso espressione della potestà esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Il ricorrente osserva che, in base all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, le amministrazioni possono conferire incarichi di lavoro autonomo solo per esigenze cui esse non possono far fronte con personale in servizio e in presenza dei seguenti presupposti di legittimità: l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione. Al contrario, ad avviso della difesa statale, la disciplina

regionale censurata «prevede la conservazione e/o la proroga di siffatti rapporti di lavoro autonomo» in mancanza dei presupposti legittimanti indicati dalla disciplina statale. La proroga sarebbe infatti disposta: «per il solo fatto della loro attuale pendenza; per lo svolgimento di ordinarie funzioni di istituto; senza alcuna verifica dell'obiettiva impossibilità di far fronte ad esse con il personale di ruolo; senza il rispetto degli specifici limiti temporali imposti dalla loro natura eccezionale. Da ciò conseguirebbe, secondo il ricorrente, «l'incostituzionalità della norma, non essendo concesso alle Regioni derogare alle norme di principio stabilite dalla legislazione statale nella materia».

3.3. – In terzo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione dell'art. 97 Cost., affermando, da un lato, che la disciplina regionale censurata «mantiene in vita i rapporti di lavoro precario esistenti senza preoccuparsi di verificare se essi siano stati costituiti nel rispetto delle regole di selezione concorsuale stabiliti dalla suddetta norma costituzionale» e, dall'altro lato, che «il continuativo ricorso a personale non di ruolo nuoce al buon andamento della pubblica amministrazione, che postula invece l'utilizzazione di personale dotato dei necessari requisiti di preparazione, di esperienza e di professionalità, verificati attraverso una regolare procedura concorsuale […]».

3.4. – Infine, ad avviso della difesa statale, la legge regionale censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto consentirebbe «alle categorie di lavoratori prese in considerazione di proseguire e/o di prolungare il loro rapporto di lavoro con la Regione Puglia, a differenza di quanto avviene in identiche condizioni per le stesse categorie di lavoratori in servizio presso le altre Regioni, che sono assoggettati al rispetto delle condizioni e dei limiti stabiliti […] dagli artt. 7, comma 6, e 36, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché – nei casi di avvenuta violazione del patto di stabilità – alla revoca di diritto dei propri rapporti».

4. – In data 23 novembre 2010, la Regione Puglia ha depositato, tardivamente, il proprio atto di costituzione.

5. – In prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa, eccependo la tardività dell'atto di costituzione della Regione Puglia e ribadendo, nel merito, tutte le censure formulate con il ricorso introduttivo.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 2 agosto 2010, n. 10 (Attuazione dei programmi comunitari e nazionali e dei processi di stabilizzazione), per violazione dei seguenti parametri costituzionali: art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 14, commi 19 e 21, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione agli artt. 1, 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); artt. 3 e 97 della Costituzione.

Il ricorrente ritiene, innanzitutto, che la disciplina censurata violi i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica contenuti nell'art. 14, commi 19 e 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, in base ai quali, essendo stato accertato che la Regione Puglia non ha rispettato il patto di stabilità interno, risulterebbero revocati di diritto «gli incarichi dirigenziali e i contratti di lavoro che la legge impugnata ha inteso invece salvaguardare». In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce la violazione di disposizioni statali che sono espressione della potestà esclusiva dello Stato in materia di ordinamento

civile, dal momento che la legge impugnata consentirebbe di disporre la proroga di rapporti di lavoro subordinato e autonomo a tempo determinato, in mancanza dei requisiti e dei presupposti legittimanti che sono a tale scopo rispettivamente previsti dall'art. 36 e dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. Infine, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 97 Cost., in quanto la disciplina regionale censurata manterrebbe in vita rapporti di lavoro precario senza concorso, nonché dell'art. 3 Cost., in quanto tale disciplina consentirebbe alla Regione Puglia di stipulare o prorogare contratti di lavoro a tempo determinato a condizioni diverse da quelle che si applicano in altre regioni.

2. – La questione è fondata.

2.1. – Le Regioni e gli enti locali, come è noto, sono chiamati a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, assunti in sede europea per garantire il rispetto del Patto di stabilità e crescita. A tal fine, questi enti sono assoggettati alle regole del cosiddetto «Patto di stabilità interno», che, da un lato, indicano «limiti complessivi di spesa» e, dall'altro lato, prevedono «sanzioni volte ad assicurar[n]e il rispetto». Simili sanzioni operano «nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti» e, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 289 e n. 190 del 2008, n. 412 e n. 169 del 2007 e n. 4 del 2004).

Le sanzioni a carico delle Regioni che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno per il 2009 sono previste dall'art. 77-ter, commi 15 e 16, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Ferme restando tali disposizioni, l'art. 14, comma 19, del decreto-legge n. 78 del 2010 ha previsto ulteriori sanzioni, tra cui, in particolare, quelle indicate dai due commi successivi del medesimo articolo. Il comma 20 prevede l'annullamento d'ufficio degli «atti adottati dalla Giunta regionale o dal Consiglio regionale durante i dieci mesi antecedenti alla data di svolgimento delle elezioni regionali, con i quali è stata assunta le decisione di violare il patto di stabilità interno». Il comma 21 dispone invece la revoca di diritto di incarichi dirigenziali ad esterni e di contratti di lavoro (subordinato o autonomo) a tempo determinato, stipulati a seguito degli atti di cui al precedente comma 20, cioè a seguito di atti adottati in violazione del patto di stabilità interno. Più in particolare, il comma 21 dispone quanto segue: «I conferimenti di incarichi dirigenziali a personale esterno all'amministrazione regionale ed i contratti di lavoro a tempo determinato, di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa ed assimilati, nonché i contratti di cui all'articolo 76, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, deliberati, stipulati o prorogati dalla regione nonché da enti, agenzie, aziende, società e consorzi, anche interregionali, comunque dipendenti o partecipati in forma maggioritaria dalla stessa, a seguito degli atti indicati al comma 20, sono revocati di diritto. Il titolare dell'incarico o del contratto non ha diritto ad alcun indennizzo in relazione alle prestazioni non ancora effettuate alla data di entrata in vigore del presente decreto».

2.2. – La disciplina regionale censurata si pone in palese contrasto con i principi di coordinamento finanziario fissati dalle disposizioni legislative statali sopra richiamate.

Non vi è dubbio, innanzitutto, che le sanzioni previste dalla legislazione statale si applichino alla Regione Puglia, dal momento che quest'ultima, come emerge dalla sua stessa certificazione inviata al Ministero dell'economia e delle finanze, non ha rispettato il patto di stabilità interno.

È evidente, in secondo luogo, che la legge impugnata ha inteso neutralizzare tali sanzioni, prevedendo che la Regione Puglia continui ad avvalersi, sino alla scadenza inizialmente stabilita o successivamente prorogata, di incarichi dirigenziali a termine, contratti di lavoro

subordinato a tempo determinato e contratti di lavoro autonomo, nonostante il fatto che l'art. 14, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010 stabilisca che tali contratti siano revocati di diritto.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge regionale censurata, atteso che essa si pone in aperto contrasto con principi di coordinamento della finanza pubblica fissati dal legislatore statale. Né può ritenersi che la sopravvenuta abrogazione di tale disciplina, intervenuta con la legge regionale 30 marzo 2011, n. 4 (Abrogazione della legge regionale 2 agosto 2010, n. 10 – Attuazione dei programmi comunitari e nazionali e dei processi di stabilizzazione), possa determinare la cessazione della materia del contendere, dal momento che la legge censurata, disponendo la continuazione dei rapporti esistenti, ha trovato applicazione per quasi otto mesi, fino al momento della sua abrogazione, intervenuta cinque giorni prima dell'udienza pubblica in cui è stata discussa la presente questione.

3. – Restano assorbiti gli altri profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 2 agosto 2010, n. 10 (Attuazione dei programmi comunitari e nazionali e dei processi di stabilizzazione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2011.

F.to:

Paolo MADDALENA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 aprile 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

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.