CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **137/2013** (ECLI:IT:COST:2013:137)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GALLO** - Redattore: **MAZZELLA**
Udienza Pubblica del **26/03/2013**; Decisione del **05/06/2013**
Deposito del **13/06/2013**; Pubblicazione in G. U. **19/06/2013**
Norme impugnate: Artt. 46, c. 2°, 3° e 4°, e 47, c. da 1° a 9°, della legge della Regione Piemonte 04/05/2012, n. 5.
Massime: **37139 37140**
Atti decisi: **ric. 104/2012**

SENTENZA N. 137

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 degli articoli 46, commi 2, 3 e 4, e 47, commi da 1 a 9, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2-5 luglio 2012, depositato in cancelleria il 10 luglio 2012 ed iscritto al n. 104 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 26 marzo 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso del 27 giugno 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale delle disposizioni di cui agli articoli 46, commi 2, 3 e 4, e 47, commi da 1 a 9, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012).

1.1. - Quanto all'art. 46 delle legge regionale piemontese, secondo il Presidente del Consiglio tale disposizione, legittimando un inquadramento riservato di personale, presenterebbe alcuni evidenti profili di illegittimità costituzionale.

In particolare, i commi 2 e 3 di tale articolo prevedrebbero, per il reclutamento di personale a tempo indeterminato, l'espletamento di concorsi destinati al personale già in servizio nel ruolo della Giunta regionale alla data del 1° giugno 2012 e assunto mediante avvisi di selezione pubblica per esami o per titoli ed esami banditi dalla Regione Piemonte. In tal modo, le predette disposizioni si porrebbero in contrasto con i principi di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione, e segnatamente con quelli di uguaglianza, imparzialità e buon andamento nonché con la regola del concorso pubblico per accedere alla pubblica amministrazione, che ammette eventuali deroghe solo in presenza di peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico.

Inoltre, il successivo comma 4, stabilendo che, con deliberazione della Giunta regionale, sia definita, tra l'altro, la percentuale di riserva di posti non inferiore al 40 per cento, riferita al personale di cui al comma 3, si porrebbe in contrasto con i sopra citati artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché con la costante giurisprudenza della medesima Corte costituzionale, che prevede che, anche nel caso in cui le deroghe siano giustificate, la riserva di posti a favore del personale interno non sia superiore al 50 per cento dei posti messi a concorso.

1.2. - Quanto alla norma contenuta nell'art. 47 della legge regionale censurata, essa detterebbe, in contrasto con la corrispondente disciplina introdotta dal legislatore statale con gli artt. 4, 91, 120 e 141 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), una propria, autonoma disciplina in materia di collaudo di opere pubbliche e, segnatamente, della individuazione, selezione e nomina dei soggetti chiamati a svolgere l'attività di collaudo, determinando una violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la materia dei «lavori pubblici», pur non essendo elencata nell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione tra le materie oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato, non verrebbe per ciò solo a ricadere nella potestà legislativa residuale delle Regioni, di cui al quarto comma del citato articolo 117, ma, a seconda dell'oggetto al quale afferisce la disposizione censurata, andrebbe di volta in volta attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato o a potestà legislativa concorrente.

In particolare, la materia della disciplina dei lavori pubblici rientrerebbe nella potestà esclusiva statale, per i profili attinenti la tutela dell'ambiente, di cui all'articolo 117, secondo

comma, lettera s), della Costituzione e per gli aspetti della disciplina dei contratti pubblici, individuati dall'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 163 del 2006.

Quest'ultimo, prosegue il Presidente del Consiglio, attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina di molteplici momenti della procedura ad evidenza pubblica, tra i quali la qualificazione e selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa, i criteri di aggiudicazione, il subappalto, la stipulazione e l'esecuzione dei contratti, compresa la direzione dell'esecuzione, la direzione dei lavori, la contabilità ed infine il collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative ed il contenzioso.

Tali materie, essendo riconducibili alle nozioni di «tutela della concorrenza» e di «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione, richiederebbero una uniforme disciplina su tutto il territorio nazionale, dovendo, pertanto, considerarsi vincolanti, per i legislatori regionali, le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006.

Ebbene, l'art. 47 (commi da 1 a 9) della legge regionale, prevedendo l'affidamento di collaudo di lavori pubblici a dipendenti regionali iscritti in apposito elenco, contrasterebbe con i predetti principi. Pertanto, il legislatore regionale, disciplinando la materia dei collaudi in deroga alle disposizioni statali in materia, violerebbe i principi generali in materia di ordinamento civile che l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione riserva allo Stato.

2. - Si è costituita nel giudizio la Regione Piemonte, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata. Invero, secondo la Regione resistente, quanto al primo motivo di ricorso, la fattispecie oggetto della legge impugnata riguarderebbe personale che, sebbene assunto a tempo determinato, avrebbe dovuto, per questo, superare un concorso pubblico quale forma ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni, in adesione al canone dell'efficienza e al principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione. A tal proposito richiama un parere da essa appositamente richiesto al Consiglio di Stato, in veste consultiva.

Quanto all'art. 47, la Regione ritiene che la norma impugnata non violerebbe le competenze statali, né tanto meno le norme in materia di codice degli appalti, non derogando ai requisiti e alle modalità di selezione previsti dalla normativa statale.

3. - Con memoria depositata nei termini, il Presidente del Consiglio ha insistito per l'accoglimento del ricorso, svolgendo ulteriori considerazioni in diritto.

Con ulteriore memoria, la Regione Piemonte ha segnalato l'approvazione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito dalla legge n. 213 del 2012, nel quale, al comma 1, si dispone l'erogazione, a determinate condizioni, di una somma pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni, sottoponendo tale erogazione ad una serie di condizioni e limiti.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui agli articoli 46, commi 2, 3 e 4, e 47, commi da 1 a 9, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012).

1.1. - Quanto all'art. 46 delle legge regionale piemontese, tale disposizione, secondo il Presidente del Consiglio, presenta alcuni evidenti profili di illegittimità costituzionale. Essa, dopo aver previsto, nell'ambito di un piano occupazionale triennale, l'espletamento di concorsi pubblici per titoli ed esami per il reclutamento di personale a tempo indeterminato, stabilisce, al comma 4, che tale misura si applica anche al personale precario in servizio nel ruolo della Giunta regionale alla data del 1° giugno 2012 e «assunto» mediante avvisi di selezione pubblica per esami o per titoli ed esami banditi dalla Regione Piemonte e dispone che, con deliberazione della Giunta regionale, sia definita, tra l'altro, la percentuale, non inferiore al 40 % dei posti a tempo indeterminato da coprire, di posti da riservare in favore del predetto personale precario.

In tal modo, la disposizione regionale introdurrebbe una forma di assunzione riservata a personale interno, in deroga al principio del pubblico concorso, senza prevedere né una specifica ragione giustificatrice di tale deroga, né alcun limite massimo (ed anzi prevedendo esplicitamente un solo limite minimo del 40%).

Al contempo, la disposizione affiderebbe il compito di individuare in concreto la percentuale di riserva all'organo esecutivo della Regione e, in tal modo, attribuirebbe ad esso il potere incondizionato e discrezionale di porre virtualmente nel nulla il principio del pubblico concorso, assumendo il personale a tempo indeterminato, destinato a svolgere la propria attività presso la Giunta stessa, mediante la stabilizzazione del personale precario già in servizio, all'unica condizione che lo stesso sia stato a sua volta selezionato mediante avviso di selezione pubblica per esami o per titoli.

1.2. - Il Presidente del Consiglio denuncia, inoltre, l'illegittimità dell'art. 47 della legge regionale censurata, che detta una propria autonoma disciplina in materia di collaudo di opere pubbliche e, segnatamente, della individuazione, selezione e nomina dei soggetti chiamati a svolgere l'attività di collaudo, per contrasto con la corrispondente disciplina dettata dagli artt. 4, 91, 120 e 141 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), e, in generale, la violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

La norma censurata disciplina l'attività di collaudo e, in particolare, i criteri di scelta dei soggetti preposti ad effettuare il collaudo stesso. Essa dispone che gli incarichi di collaudo delle opere pubbliche date in appalto siano affidati a dipendenti regionali, attingendo a un elenco appositamente predisposto, al quale i dipendenti possono far domanda, e fissa i criteri per la formazione di detto albo; in mancanza di dipendenti idonei, prevede che la Regione possa affidare tale incarico, mediante procedure ad evidenza pubblica, a soggetti esterni, eventualmente anche non iscritti ad albi di collaudatori, indicandone le ragioni, o infine ad una apposita commissione composta di massimo tre membri; in tali casi, stabilisce che l'incarico di collaudo potrà essere conferito mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La norma affida, poi, ad un regolamento regionale la disciplina degli aspetti organizzativi, economici e gestionali inerenti alla tenuta degli albi dei collaudatori, definendo le categorie di opere e lavori per i quali è possibile chiedere l'iscrizione all'albo per l'effettuazione dei collaudi, i criteri e le modalità per le iscrizioni negli albi, i compensi dei collaudatori e le modalità per l'affidamento dell'incarico; stabilisce, infine, alcune incompatibilità a svolgere il compito di collaudatore.

2. - Entrambe le questioni sono fondate.

2.1. - Quanto alla prima, riguardante l'art. 46, commi 2, 3 e 4, questa Corte ha in più occasioni sottolineato che disposizioni regionali le quali inquadrino stabilmente lavoratori

precari all'interno delle amministrazioni, regionali e locali, senza neppure predeterminare la quota massima dei posti a loro destinati, si pongono in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., sia con riferimento al principio del pubblico concorso, sia con riguardo ai princìpi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione (sentenze n. 99 del 2012 e n. 51 del 2012).

Con tali principi contrastano anche le disposizioni che lasciano aperta all'amministrazione regionale la possibilità di indire concorsi interamente riservati. Esse violano, infatti, i principi del pubblico concorso, quello di imparzialità e quello di buon andamento della pubblica amministrazione (sentenza n. 169 del 2010).

Non ha pregio il rilievo della Regione, secondo cui i lavoratori precari da stabilizzare, di cui si occupa la legge piemontese censurata sono stati a suo tempo "assunti" (o, per l'esattezza, scelti quali lavoratori a tempo determinato) mediante avviso di selezione pubblica per titoli ed esami. La stabilizzazione senza concorso, in assenza di comprovate, insuperabili esigenze dell'ente pubblico e, soprattutto, in mancanza di un limite massimo predeterminato è stata più volte ritenuta illegittima da questa Corte. Essa ha avuto modo di chiarire: «la circostanza che il personale suscettibile di essere stabilizzato senza alcuna prova selettiva sia stato a suo tempo assunto con contratto a tempo determinato, sulla base di un pubblico concorso, per effetto della diversità di qualificazione richiesta delle assunzioni a termine rispetto a quelle a tempo indeterminato, non offre adeguata garanzia né della sussistenza della professionalità necessaria per il suo stabile inquadramento nei ruoli degli enti pubblici regionali, né del carattere necessariamente aperto delle procedure selettive» (sentenza n. 235 del 2010).

Anche con riferimento alla norma regionale qui censurata va, dunque, ribadito che «il principio del pubblico concorso ha un ampio ambito di applicazione tale da ricomprendere non solo le ipotesi di assunzione di soggetti in precedenza estranei all'amministrazione, ma anche casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo», per cui «deroghe a tale principio sono legittime solo in quanto siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sent. n. 52 del 2011).

La deroga al principio del pubblico concorso non trova alcuna giustificazione anche nel caso in esame e, pertanto, la norma censurata deve essere dichiarata illegittima.

2.2. - Anche la seconda questione, relativa all'art. 47, commi da 1 a 9, della legge piemontese censurata, è fondata.

In materia di lavori pubblici, questa Corte, nel confermare la legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del "codice degli appalti", che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di stipulazione ed esecuzione dei contratti (ivi compresi direzione dell'esecuzione e direzione dei lavori, contabilità e collaudo), ha chiarito che le norme attinenti alla fase dell'esecuzione del contratto privatistico rientrano nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale, ad eccezione delle sole disposizioni di tipo meramente organizzativo o contabile (sentenza n. 401 del 2007).

Tale principio è stato successivamente ribadito da questa Corte anche con riguardo all'attività di collaudo, specificamente disciplinata dalla norma regionale qui censurata, sul presupposto che anche tale fase del procedimento ad evidenza pubblica è relativa all'esecuzione del contratto e, pertanto, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale (sentenza n. 431 del 2007).

La norma censurata, infatti, ben lungi dal limitarsi a disciplinare aspetti meramente organizzativi dell'attività di collaudo, si pone in contrasto con i princìpi ricordati, violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Non è fuor di luogo ricordare, infatti, che attraverso la regolamentazione della scelta dei collaudatori, la determinazione del loro compenso, la disciplina delle condizioni alle quali poter ricorrere a collaudatori esterni e finanche a collaudatori non iscritti nell'apposito albo, la norma piemontese definisce lo standard di professionalità dei collaudatori, condizionando in tal modo l'accuratezza del collaudo e, dunque, del controllo di corrispondenza dell'opera realizzata a quanto dedotto in contratto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 46, commi 2, 3 e 4, e 47, commi da 1 a 9, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2013.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

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.