CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **181/2014** (ECLI:IT:COST:2014:181)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CASSESE** - Redattore: **CASSESE**
Udienza Pubblica del **20/05/2014**; Decisione del **11/06/2014**
Deposito del **23/06/2014**; Pubblicazione in G. U. **25/06/2014**
Norme impugnate: Legge Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 08/04/2013, n. 5 e, in via subordinata, artt. 3, c. 28°, 7, c. 1°, 2° e 3°, 10, c. 1°, 2° e 5°, della stessa legge.
Massime: **38040 38041 38042 38043 38044 38045**
Atti decisi: **ric. 69/2013**

SENTENZA N. 181

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Sabino CASSESE; Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all’estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione

professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali) e, in via subordinata, degli artt. 3, comma 28, 7, commi 1, 2 e 3, 10, commi 1, 2 e 5, della stessa legge, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-11 giugno 2013, depositato in cancelleria il 13 giugno 2013 ed iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2014 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 7-11 giugno 2013, depositato il 13 giugno 2013 e iscritto al registro ricorsi n. 69 del 2013, ha impugnato la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali), per violazione degli artt. 12 e 14 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), degli art. 121 e 122 della Costituzione e dei principi fondamentali dell'ordinamento in tema di prorogatio, anche in relazione agli artt. 1 e 2 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17 (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia), nonché per violazione del principio di leale collaborazione.

1.1.– In via subordinata, il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato alcune specifiche disposizioni della predetta legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013 e in particolare: l'art. 3, comma 28, per violazione degli artt. 4 e 5 della legge costituzionale n. 1 del 1963 e dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., in relazione all'art. 185, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); l'art. 7, commi 1 e 2, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 76, comma 7, 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133; l'art. 7, comma 3, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122; l'art. 10, commi 1 e 2, per violazione dell'art. 4, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1963 e degli artt. 3, 51 e 97 Cost.; l'art. 10, comma 5, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, innanzitutto, impugnato l'intera legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013.

2.1.– In primo luogo, essa sarebbe stata approvata dal consiglio regionale in regime di

prorogatio e, quindi, in un periodo nel quale tale organo avrebbe avuto poteri limitati all'ordinaria amministrazione, cioè all'adozione di determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, quali invece non si rinverrebbero nelle disposizioni della legge censurata.

L'Avvocatura generale dello Stato premette, richiamando la sentenza n. 68 del 2010 di questa Corte, che il generale istituto della prorogatio, in quanto principio fondamentale ricavabile dalla Carta costituzionale, «è volto a contemperare la esigenza di continuità funzionale dell'Ente (che non può rimanere del tutto inattivo in prossimità delle nuove elezioni) con il principio di rappresentatività (per cui l'organo in scadenza è ovviamente "depotenziato")»; tale contemperamento si realizzerebbe consentendo all'organo in regime di prorogatio di continuare ad esercitare i propri poteri limitatamente alle «determinazioni del tutto urgenti o indispensabili», per evitare che, altrimenti, «l'adozione di atti in prossimità della scadenza del mandato possa rischiare di essere interpretata [...] come una forma di captatio benevolentiae nei confronti degli elettori». Ciò premesso, la difesa statale rileva che l'art. 2 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2007, che ai sensi dell'art. 12 dello statuto speciale è approvata a maggioranza assoluta e disciplina la forma di governo regionale, dispone espressamente che «i poteri del Consiglio regionale [...] sono prorogati, per l'ordinaria amministrazione, sino all'insediamento del nuovo Consiglio». In mancanza di espressa indicazione, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene di poter individuare il momento a partire dal quale i poteri del Consiglio regionale devono intendersi prorogati per la sola ordinaria amministrazione, in via analogica, sulla base di altre disposizioni normative. A tal fine rileverebbe, secondo la difesa statale, l'art. 14 dello Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia, secondo cui il decreto di indizione delle elezioni del nuovo consiglio regionale deve essere pubblicato non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione (che a sua volta deve essere fissata fra la quarta domenica precedente e la seconda domenica successiva al compimento del quinquennio di durata in carica). Tale disposizione sarebbe, secondo il ricorrente, «analoga, quanto ai suoi contenuti», all'art. 3 della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), che, nel regolare le elezioni dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario, chiariva che essi «esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione». L'Avvocatura generale dello Stato inoltre richiama previsioni analoghe – volte cioè ad attribuire ai Consigli regionali, a partire dal quarantacinquesimo giorno antecedente la data delle elezioni, poteri limitati agli atti indifferibili ed urgenti – contenute nell'art. 9 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 7 agosto 2007, n. 21 (Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale), nell'art. 29, comma 2, della legge regionale statutaria 8 marzo 2005, n. 1(Statuto della la Regione Marche), nonché nell'art. 38, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Dall'insieme delle citate previsioni normative, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene di poter trarre un principio generale dell'ordinamento secondo cui il consiglio regionale entra in regime di prorogatio «a ridosso dello svolgimento delle elezioni, in un momento (dies a quo) che può essere individuato con la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ovvero con lo scoccare dei quarantacinque giorni prima della scadenza del mandato ovvero delle elezioni».

Da ciò deriverebbe, secondo la difesa statale, che la legge censurata, asseritamente approvata l'8 aprile 2013, cioè appena tredici giorni prima dello svolgimento delle elezioni, indette per il 21 e 22 aprile, sarebbe stata adottata in regime di prorogatio, in assenza dei requisiti di urgenza e indifferibilità che avrebbero potuto giustificarne l'approvazione in prossimità dell'elezione del nuovo consiglio. Al contrario, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, sia la struttura della legge, «consistente in una specie di previsione omnibus volta a regolamentare aspetti del tutto eterogenei», sia il contenuto delle sue disposizioni, che prevedono una «amplissima concessione di contributi» e «norme di carattere "ordinamentale"

che per definizione non possono non essere eccedenti l'ordinaria amministrazione», legittimerebbero il dubbio che si tratti di un intervento legislativo con finalità di captatio benevolentiae degli elettori e di sottrazione di poteri al consiglio regionale entrante. Ciò in «palese contrasto con il principio costituzionalmente tutelato della rappresentatività e con il rispetto della volontà del corpo elettorale».

2.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, inoltre, impugnato l'intera legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013 anche per violazione del principio di leale collaborazione, in ragione della «tecnica redazionale» con la quale la legge stessa è stata predisposta, in «palese contrasto con il "manuale regionale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", approvato dall'ufficio di presidenza dello stesso consiglio regionale. Ciò avrebbe reso «estremamente difficoltoso anche comprendere l'effettiva portata di molte fra le eterogenee disposizioni contenute nella legge ai fini della impugnazione nei ristretti termini previsti».

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, in via subordinata, ha impugnato singole disposizioni contenute nella legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013.

3.1.– In primo luogo, è impugnato l'art. 3, comma 28, che ha sostituito l'art. 37-bis, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 3 luglio 2002, n. 16 (Disposizioni relative al riassetto organizzativo e funzionale in materia di difesa del suolo e di demanio idrico) con il seguente «1. Gli interventi di cui all'articolo 37, comma 1-bis, che comportano l'estrazione e l'asporto di materiale litoide sono considerati interventi di manutenzione ordinaria e non sono subordinati a vincoli da parte degli strumenti urbanistici. Il materiale litoide conseguente a tali interventi, sottoposto al pagamento di canone, costituisce materia prima e pertanto non è assoggettato al regime dei sottoprodotti di cui all'articolo 184-bis del decreto legislativo 152/2006 e alle regole del decreto ministeriale 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo)».

Tale disposizione, ad avviso del ricorrente, interverrebbe in una materia – la «tutela dell'ambiente» – che non rientra nella competenza esclusiva o concorrente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, appartenendo, invece, alla competenza esclusiva dello Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Inoltre, la disposizione regionale censurata, nel qualificare il «materiale litoide» come materia prima sottratta al regime di cui all'art. 184-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, si porrebbe in contrasto con l'art. 185, comma 4, del medesimo decreto, a mente del quale «Il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati ai sensi, nell'ordine, degli articoli 183, comma 1, lettera a), 184-bis e 184-ter».

3.2.– In secondo luogo, è censurato l'art. 7, commi 1 e 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008.

Le disposizioni regionali impugnate, nel modificare i commi 27 e 28-bis dell'art. 12 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2008, n. 17 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione – Legge finanziaria 2009), escludono le maggiori spese di personale connesse a nuove assunzioni relative alla realizzazione di cantieri di lavoro di cui alla legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 dicembre 2012, n. 27 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale – Legge finanziaria 2013) dal calcolo dei limiti di spesa per il personale previsti dal predetto art. 12 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2008.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, ciò si porrebbe in contrasto con l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, che dispone quanto segue: «E' fatto divieto agli enti nei

quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale è calcolato nella misura ridotta del 50 per cento; le predette assunzioni continuano a rilevare per intero ai fini del calcolo delle spese di personale previsto dal primo periodo del presente comma». Tale disposizione, ad avviso del ricorrente, porrebbe principi fondamentali in materia di finanza pubblica, come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 217 del 2012, che vincolano anche le Regioni a statuto speciale e che sarebbero stati violati dalle norme regionali impugnate.

3.3.– In terzo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche il comma 3 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

La disposizione regionale censurata, nel modificare l'art. 13, comma 16, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione – Legge finanziaria 2010), ha introdotto una ulteriore ipotesi di deroga, relativa alla realizzazione di cantieri di lavoro di cui all'art. 9, commi da 127 a 137, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 27 del 2012, al limite massimo di assunzioni fissato dal predetto art. 13 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 24 del 2009, pari ad un «contingente di personale la cui spesa annua onnicomprensiva non superi il 20 per cento di quella relativa alle cessazioni di personale a tempo indeterminato avvenute nel corso dell'esercizio precedente e non già riutilizzata nel corso dell'esercizio stesso».

Ad avviso del ricorrente, tale previsione normativa si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica posti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. Quest'ultima disposizione, infatti, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, stabilirebbe che le amministrazioni regionali «possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009», ammettendo deroghe solo a partire dal 2013, per le assunzioni necessarie a garantire determinate funzioni e nel limite della spesa complessiva sostenuta nel 2009. La disposizione regionale censurata, ad avviso della difesa statale, violerebbe tale disciplina di principio, «nella parte in cui estende le possibilità di deroga a casi diversi da quelli consentiti dalla disposizione statale, consentendo assunzioni senza il rispetto dei limiti della "stretta necessità" di garantire le funzioni, senza limitare l'applicazione "a decorrere dal 2013" e ignorando il tetto di spesa».

3.4.– In quarto luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, per violazione dell'art. 4, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1963 e degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

Tali disposizioni regionali, ad avviso della difesa statale, consentirebbero alla Regione di bandire concorsi pubblici con riserva al personale interno di una quota di posti superiore al 50 per cento, così derogando in maniera inammissibile al principio di accesso all'impiego pubblico mediante procedure concorsuali aperte.

3.5.– Viene impugnato, infine, l'art. 10, comma 5, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010.

Secondo la difesa statale, la disposizione regionale censurata, nel richiamare le norme del contratto collettivo integrativo relative alle progressioni orizzontali e al conferimento delle

posizioni economiche, violerebbe il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui essa «non precisa che il conferimento delle dette posizioni può avere esclusivamente effetti giuridici», come disposto dalla predetta disciplina statale interposta.

4.– Con atto depositato in data 18 luglio 2013, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo il rigetto del ricorso. La Regione ritiene inammissibili o infondate sia le censure rivolte all'intera legge impugnata, sia quelle avanzate contro specifiche disposizioni della stessa.

4.1.– Quanto alle prime, la Regione resistente esclude che legge censurata sia nel suo complesso illegittima per essere stata approvata dal Consiglio regionale in regime di prorogatio, o comunque in condizione di attenuazione dei propri poteri, o per essere stata adottata con tecnica redazionale suscettibile di violare il principio di leale collaborazione.

4.1.1.– La difesa regionale rileva, innanzitutto, che, ai sensi dell'art. 14 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia, il «Consiglio regionale è eletto per cinque anni», decorrenti dalla data delle elezioni e che, pertanto, il consiglio regionale eletto il 13 e 14 aprile 2008 è scaduto il 14 aprile 2013, data oltre la quale potrebbe parlarsi di regime di prorogatio. Ma la legge censurata – osserva ancora la difesa regionale – è stata approvata il 21 marzo 2013, cioè «ben prima della scadenza dei cinque anni» e quindi «dal Consiglio regionale ancora nel quadro della propria durata ordinaria». A sostegno della propria tesi, la Regione autonoma richiama la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'istituto della prorogatio «riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003). Tale pronuncia confermerebbe che non può parlarsi di prorogatio con riferimento al periodo antecedente alla scadenza del mandato. Nello stesso senso deporrebbero anche l'art. 61, secondo comma, Cost., nonché gli artt. 2 e 3 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293 (Disciplina della proroga degli organi amministrativi), convertito, con modificazioni, dall'art. 1. Comma 1, della legge 15 luglio 1994, n. 444.

4.1.2.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contesta anche, più in generale, che la legge regionale censurata sia stata approvata da un Consiglio regionale con poteri "attenuati", in considerazione dell'imminente svolgimento delle elezioni per il rinnovo del Consiglio stesso. Ad avviso della difesa regionale, infatti, il principio posto dall'art. 3, comma 2, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), secondo cui i Consigli regionali «esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione», si applicherebbe soltanto alle Regioni a statuto ordinario e, peraltro, solo in mancanza di disciplina statutaria. Al contrario, per le Regioni a statuto speciale, troverebbe applicazione l'art. 4 della legge costituzionale 23 febbraio 1972, n. 1 (Modifica del termine stabilito per la durata in carica dell'Assemblea regionale siciliana e dei Consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige, del Friuli-Venezia Giulia), che non solo non attenuava i poteri del consiglio prima della scadenza, ma al contrario li prorogava anche oltre la scadenza. In ogni caso, la difesa regionale osserva che, ora, la materia, rientrando nella «forma di governo», è regolata, per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla «legge statutaria» n. 17 del 2007, la quale prevede espressamente (art. 2) che i poteri del Consiglio regionale siano prorogati, per l'ordinaria amministrazione, fino all'insediamento del nuovo consiglio, mentre non prevede alcuna attenuazione dei poteri consiliari prima della scadenza. Né si potrebbe giungere a diversa conclusione, secondo la difesa regionale, invocando la sentenza n. 68 del 2010 di questa Corte, con la quale sono state dichiarate illegittime due leggi regionali che, a differenza di quella impugnata nel presente giudizio, erano state effettivamente approvate in regime di prorogatio, cioè dopo lo scioglimento del Consiglio regionale.

4.1.3.– Quanto all'asserita violazione del principio di leale collaborazione, in ragione della

tecnica redazionale impiegata per l'elaborazione della legge impugnata, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità, e comunque l'infondatezza, della censura, osservando: che il "manuale regionale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" non può essere assunto a parametro di legittimità costituzionale; che comunque il ricorso non illustra perché e in quali parti la legge regionale contrasterebbe con tale manuale; che il principio di leale collaborazione non si applica ai procedimenti legislativi e non riguarda le regole di drafting; che, in ogni caso, il rilievo è generico.

4.2.– Relativamente alle censure riferite a specifiche disposizioni della legge impugnata, la Regione resistente eccepisce, innanzitutto, l'infondatezza di quelle riferite all'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013.

4.2.1.– Ad avviso della difesa regionale, i primi due commi dell'art. 7 della legge impugnata non violerebbero l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, che rappresenterebbe un parametro interposto inconferente. Tale disposizione statale riguarderebbe, infatti, le assunzioni di personale a tempo indeterminato, mentre le fattispecie cui si riferiscono le disposizioni regionali, relative all'utilizzo di disoccupati nei cantieri di lavoro, non concernerebbero assunzioni in senso proprio e, comunque, non costituirebbero assunzioni a tempo indeterminato. Inoltre, le norme regionali impugnate riguarderebbero la limitazione della spesa per il personale, mentre la disposizione statale evocata quale parametro interposto si riferirebbe alle assunzioni: le prime, pertanto, non pregiudicherebbero in alcun modo l'applicazione della seconda. Infine, l'art. 7, comma 2, inciderebbe sui limiti alla spesa di personale degli enti non sottoposti alle regola del patto di stabilità interno, mentre la norma statale, evocata come parametro interposto, presupporrebbe l'assoggettamento degli enti locali al patto di stabilità.

4.2.2.– È infondata, secondo la Regione autonoma, anche la censura riferita all'art. 7, comma 3, della legge impugnata, in relazione all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. La difesa regionale rileva, innanzitutto, che la stessa norma statale precisa che le disposizioni in essa dettate «costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale», con la conseguenza che il limite alle assunzioni indicato dalla disposizione statale non sarebbe «direttamente operativo per le Regioni speciali». Inoltre, la Regione resistente eccepisce che il limite cui deroga la disposizione censurata è diverso da quello posto dalla norma statale evocata quale parametro interposto: la disciplina regionale limiterebbe tutte le assunzioni, ponendo un limite del 20 per cento riferito alle sole cessazioni di personale a tempo indeterminato, mentre la norma statale limiterebbe le sole assunzioni a tempo determinato o con contratto di collaborazione coordinata e continuativa ponendo un limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009; non avrebbe pertanto senso lamentare le difformità della norma regionale rispetto a quella statale, dal momento che la prima si muoverebbe in un contesto diverso di limitazioni alle assunzioni, senza pregiudicare l'applicazione della seconda. La difesa regionale aggiunge che la norma statale indicata come parametro interposto pone limiti alla instaurazione di rapporti di lavoro, mentre la norma regionale si riferisce ad una fattispecie – l'utilizzo di soggetti disoccupati nei cantieri di lavoro – che non dà luogo ad un rapporto di lavoro, ed eccepisce, altresì, la specifica infondatezza della censura relativa alla mancata limitazione temporale della deroga «a decorrere dal 2013», osservando che la legge impugnata è stata pubblicata il 10 aprile 2013.

4.2.3.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia eccepisce poi che le censure relative all'art. 7, commi 1, 2 e 3, sono infondate anche sulla base di un diverso ordine di argomentazioni.

Innanzitutto, gli artt. 76, comma 7, del d.l. n. 122 del 2008, e 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, indicati come parametri interposti, porrebbero divieti puntuali e non temporanei e, dunque, alla luce della giurisprudenza costituzionale, sarebbero «inidonei ad assurgere a

principi fondamentali di coordinamento finanziario».

Inoltre, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, così come questa Corte avrebbe riconosciuto in recenti pronunce, riferite ad altre Regioni a statuto speciale (sentenze n. 151, n. 173 e n. 215 del 2012), non sarebbe soggetta ai vincoli finanziari posti dallo Stato, in quanto essa concorrerebbe al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nei modi previsti dalla legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato–legge di stabilità 2011), che hanno recepito l'Accordo di Roma del 29 ottobre 2010 e, segnatamente, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 132, della predetta legge, secondo cui «Per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in considerazione del rispettivo concorso alla manovra, determinato ai sensi del comma 131». Più in generale, lo Stato non potrebbe «vincolare unilateralmente la spesa regionale, tanto più per voci specifiche di spesa», in quanto i rapporti finanziari fra Stato e Regioni ad autonomia speciale sarebbero dominati dal metodo dell'accordo, di cui rappresentano espressione anche le norme della citata legge n. 220 del 2010 che attribuiscono alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia il potere di coordinamento finanziario rispetto agli enti locali del proprio territorio, che costituiscono il cosiddetto «sistema regionale integrato».

4.3.– Secondo la Regione resistente Friuli-Venezia Giulia, le censure relative all'art. 10, commi 1 e 2, della legge impugnata sono infondate, in quanto si basano su un equivoco. La disciplina regionale censurata deve, infatti, interpretarsi, secondo la difesa regionale, nel senso che le riserve di posti nei concorsi pubblici, da essa previste sia per le progressioni di personale in servizio, sia per la stabilizzazione di personale a tempo determinato, possono interessare un numero complessivo di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso.

4.4.– Infine, ad avviso della Regione autonoma, sono infondate anche le censure riferite all'art. 10, comma 5, della legge impugnata, in relazione all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010. Innanzitutto, tale norma statale, secondo la difesa regionale, limitando una specifica voce di spesa, non esprimerebbe un vero principio di coordinamento della finanza pubblica e, ove pure lo esprimesse, esso non vincolerebbe comunque la Regione, la quale concorre al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nei modi previsti dalla legge n. 220 del 2010 e nel rispetto del principio dell'accordo. In secondo luogo, la norma regionale censurata riguarderebbe graduatorie di progressioni orizzontali riferite agli anni 2008 e 2010, mentre la norma interposta statale si riferisce alle progressioni di carriera «disposte negli anni 2011, 2012 e 2013»: il diverso ambito temporale delle due disposizioni escluderebbe dunque il contrasto fra le stesse. Né, secondo la difesa regionale, la disposizione censurata potrebbe dichiararsi illegittima in ragione della circostanza che l'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 è stato ricondotto da questa Corte alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» (sentenze n. 3 del 2013 e n. 215 del 2012), atteso che la censura prospettata nel ricorso invoca solo l'art. 117, terzo comma, Cost. e, in base al principio della corrispondenza fra il chiesto e il pronunciato, la norma impugnata non può essere annullata in base ad altro parametro non invocato.

5.– In prossimità dell'udienza, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato una memoria, insistendo per il rigetto del ricorso e precisando, in particolare, con riferimento alla questione relativa all'art. 10, commi 1 e 2, della legge regionale censurata, che l'art. 12, comma 29, lettera b) della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 26 luglio 2013, n. 6 (Assestamento del bilancio 2013 e del bilancio pluriennale per gli anni 2013-2015 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007), ha aggiunto a tale disposizione un comma 2-bis, che chiarisce che «Il numero di posti complessivamente riservati nei concorsi pubblici ai sensi del comma 1 e della lettera a) del comma 2, non può, comunque, essere superiore al 50

per cento di quello dei posti messi a concorso».

6.– Nello stesso giorno in cui si è svolta l'udienza pubblica, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato una dichiarazione, firmata dal direttore del servizio organizzazione, formazione, valutazione e relazioni sindacali della medesima Regione, con la quale si «attesta che la norma contenuta nell'art. 10, commi 1 e 2 della legge regionale n. 5 del 2013 non ha avuto applicazione se non dopo l'entrata in vigore delle modifiche apportate alla medesima norma con l'art. 12, comma 29, lett. b) della legge regionale n. 6 del 2013».

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 7-11 giugno 2013, depositato il 13 giugno 2013 e iscritto al registro ricorsi n. 69 del 2013, ha impugnato la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali), nell'intero testo, per violazione degli artt. 12 e 14 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), degli artt. 121 e 122 della Costituzione e dei principi fondamentali dell'ordinamento in tema di prorogatio, anche in relazione agli artt. 1 e 2 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17 (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia), nonché per violazione del principio di leale collaborazione.

1.1.– In via subordinata, il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato alcune specifiche disposizioni della predetta legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, che riguardano materie e oggetti diversificati. Sono oggetto di censura, in particolare: l'art. 3, comma 28, per violazione degli artt. 4 e 5 della legge cost. n. 1 del 1963 e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 185, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); l'art. 7, commi 1 e 2, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 76, comma 7, 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133; l'art. 7, comma 3, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122; l'art. 10, commi 1 e 2, per violazione dell'art. 4, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1963 e degli artt. 3, 51 e 97 Cost.; l'art. 10, comma 5, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010.

2.– Le censure riferite all'intero testo della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013 sono inammissibili, per le ragioni e nei termini di séguito precisati.

2.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con un'unica e articolata censura, lamenta, in sostanza, che la legge impugnata sarebbe stata approvata dal Consiglio regionale successivamente al decreto di indizione delle elezioni e a ridosso della data di svolgimento

delle stesse, in assenza dei presupposti di urgenza e indifferibilità che giustificherebbero un simile intervento legislativo nel periodo in questione. Ciò si porrebbe in contrasto, ad avviso del ricorrente, con diversi parametri costituzionali.

Innanzitutto, e principalmente, sarebbero violati i principi generali dell'ordinamento in tema di prorogatio e, in particolare, l'art. 2 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2007, adottata ai sensi dell'art. 12 della legge cost. n. 1 del 1963, che limita espressamente i poteri del Consiglio regionale, in regime di prorogatio, alla sola ordinaria amministrazione: «I poteri del Consiglio regionale […] sono prorogati, per l'ordinaria amministrazione, sino all'insediamento dei relativi nuovi organi».

Deve in proposito osservarsi che l'istituto della prorogatio, come ha chiarito questa Corte, riguarda, in termini generali, fattispecie in cui «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» (sentenza n. 208 del 1992). Con specifico riferimento agli organi elettivi, e segnatamente ai consigli regionali, questa Corte ha poi chiarito che «L'istituto della prorogatio […] non incide […] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003). È pacifico, pertanto, che l'istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell'organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere prorogatio.

Tuttavia, il Presidente del Consiglio dei ministri non lamenta affatto che la legge censurata sia stata approvata dal Consiglio regionale dopo la scadenza del proprio mandato. Al contrario, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri afferma esplicitamente, in particolare al punto 1.5. del ricorso, che «il Consiglio regionale della Regione-Friuli Venezia Giulia è […] cessato con il decorso del quinquennio, al 13 aprile 2013», ovvero dopo l'approvazione delle legge impugnata (avvenuta, peraltro, in data 21 marzo 2013 e non già in data 8 aprile 2013, come erroneamente riportato nell'atto introduttivo del presente giudizio). Pertanto, la censura è inammissibile, nella misura in cui invoca, quali parametri di legittimità costituzionale, norme e principi che riguardano la prorogatio: tali parametri non sono pertinenti, perché attengono a fattispecie strutturalmente diverse da quella cui, nella stessa prospettazione del ricorrente, la censura si riferisce.

Neppure è pertinente il richiamo al diverso principio della cosiddetta «prescadenza» dell'organo elettivo, quale previsto, in particolare, dall'art. 3, comma 2, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale). Tale disposizione– che era applicabile alle sole Regioni a statuto ordinario prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999 e ha successivamente conservato efficacia fino a quando sostituita dagli statuti regionali, divenuti competenti– stabilisce che i Consigli regionali «esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione» ed è stata interpretata da questa Corte nel senso che i consigli regionali, a partire da tale data e «fino alla loro cessazione […] dispongono di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in prorogatio» (sentenza n. 468 del 1991; successivamente, sentenza n. 515 del 1995).

Tuttavia, contrariamente a quanto affermato dal Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 14 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, invocato sotto tale profilo dal ricorrente come parametro, non pone un simile principio. Tale disposizione statutaria fissa, infatti, la durata in carica del Consiglio regionale e stabilisce come e quando le elezioni debbano svolgersi e debbano essere indette, prevedendo, in particolare, che il «decreto di indizione delle elezioni deve essere pubblicato non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione». Ma la norma non concerne eventuali limiti ai poteri del Consiglio regionale nella fase successiva al decreto di indizione delle elezioni, per cui

anch'essa costituisce un parametro costituzionale non pertinente rispetto alla censura prospettata dal ricorrente, la quale si rivela, anche per questo profilo, inammissibile. Né, del resto, siffatti limiti ai poteri del Consiglio regionale possono essere ricavati in via interpretativa da questa Corte, non essendo rinvenibile, nell'ordinamento della Regione Friuli-Venezia Giulia e, segnatamente, nella legge regionale che determina la forma di governo della Regione ai sensi dell'art. 12 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, una regolamentazione dei poteri del Consiglio regionale nell'ipotesi in cui, nella fase pre-elettorale, esso si trovi ancora nel corso del proprio mandato. Al proposito, non può tuttavia non rilevarsi come una simile lacuna sia disarmonica rispetto all'esigenza di assicurare che il consiglio regionale, «nell'immediata vicinanza al momento elettorale», debba «limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili» e «astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di captatio benevolentiae nei confronti degli elettori» (sentenza n. 68 del 2010). Tale esigenza, se contribuisce a spiegare la necessaria attenuazione dei poteri del Consiglio regionale dopo lo scioglimento, e dunque in regime di prorogatio, si pone, tuttavia, anche nella diversa ipotesi, oggetto del presente giudizio, in cui, pur dopo l'indizione delle elezioni, il mandato del Consiglio regionale non sia ancora scaduto. Spetta alla legge regionale, che determina la forma di governo della Regione in virtù della riserva di cui all'art. 12 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, individuare la soluzione normativa più idonea a salvaguardare la predetta esigenza, in ipotesi introducendo una norma analoga a quella dell'art. 3, comma 2, della legge n. 108 del 1968, oppure prevedendo che il decreto di indizione delle elezioni disponga, contestualmente, anche lo scioglimento del Consiglio regionale in carica (con conseguente applicazione del regime di prorogatio), ovvero definendo altra regolamentazione adeguata allo scopo. In ogni caso, l'assenza di qualsiasi disciplina sul punto, e la conseguente scelta di non limitare in alcuna forma, in prossimità dell'appuntamento elettorale, i poteri del Consiglio regionale non ancora scaduto, appare suscettibile di porsi in contrasto con l'art. 12 dello statuto di autonomia, secondo cui la legge regionale che determina la forma di governo della Regione deve porsi «in armonia con la Costituzione e i princìpi dell'ordinamento giuridico della Repubblica».

Neppure sono pertinenti, infine, gli altri parametri di legittimità costituzionale invocati dal ricorrente e, precisamente, gli artt. 121 e 122 Cost. e la legge cost. n. 1 del 1999, che ha modificato tali articoli della Costituzione. Le predette disposizioni costituzionali si riferiscono, infatti, sotto il profilo soggettivo, alle Regioni a statuto ordinario e, comunque, anche sotto il profilo oggettivo, non dettano una disciplina applicabile alla fattispecie oggetto del presente giudizio; né, d'altra parte, il ricorrente fornisce alcuna motivazione specificamente riferita all'asserita violazione dei predetti parametri costituzionali. Ne consegue che la censura è inammissibile anche sotto tali, ulteriori, profili.

2.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato l'intero testo della legge impugnata anche per violazione del principio di leale collaborazione: ad avviso del ricorrente, in particolare, la «tecnica redazionale» impiegata sarebbe in «palese contrasto» con il «manuale regionale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi», approvato dall'ufficio di presidenza dello stesso Consiglio regionale, e avrebbe reso «estremamente difficoltoso anche comprendere l'effettiva portata di molte fra le eterogenee disposizioni contenute nella legge ai fini della impugnazione nei ristretti termini previsti».

La censura è manifestamente inammissibile. Il ricorrente, come ha giustamente eccepito la difesa regionale, si riferisce in modo generico all'intera legge regionale, senza indicare con precisione, né tantomeno motivare, le asserite violazioni di una fonte che, peraltro, non è evidentemente idonea a fungere da parametro di legittimità costituzionale.

3.– L'inammissibilità delle censure proposte in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri, riferite all'intero testo della legge regionale impugnata, impone di esaminare le censure proposte in via subordinata dal medesimo ricorrente, relative a specifiche disposizioni

della stessa legge.

4.– Preliminarmente, deve osservarsi che, successivamente alla proposizione del ricorso, alcune delle disposizioni censurate sono state modificate, per cui occorre accertare se tale jus superveniens abbia determinato la cessazione della materia del contendere per le questioni proposte in riferimento a tali disposizioni.

4.1.– Deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere per la questione riguardante l'art. 10, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata n. 5 del 2013, relativamente alle riserve di posti a personale interno nei concorsi pubblici banditi dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 12, comma 29, lettera b), della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 26 luglio 2013, n. 6 (Assestamento del bilancio 2013 e del bilancio pluriennale per gli anni 2013-2015 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia del 31 luglio 2013, n. 31, ed entrata in vigore il giorno successivo, ha aggiunto il comma 2-bis all'art. 10 della legge impugnata. Tale disposizione chiarisce che «Il numero di posti complessivamente riservati nei concorsi pubblici ai sensi del comma 1 e della lettera a) del comma 2, non può, comunque, essere superiore al 50 per cento di quello dei posti messi a concorso». In sede di discussione in udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha preso atto che le norme regionali censurate sono state modificate in conformità ai rilievi sollevati nel ricorso. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato, nello stesso giorno in cui si è svolta l'udienza pubblica, una dichiarazione ufficiale dei competenti uffici regionali, i quali attestano che le norme censurate non hanno avuto alcuna applicazione nel loro testo originario, cioè nella versione anteriore alle modifiche ritenute satisfattive dalla difesa statale. In tali condizioni, sussistono i presupposti per dichiarare la cessazione della materia del contendere per la questione relativa all'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013.

4.2.– Non può invece giungersi alla stessa conclusione per la questione relativa all'art. 3, comma 28, della legge impugnata, in materia di rifiuti. Tale disposizione, dopo la presentazione del ricorso, è stata abrogata dall'art. 14, comma 1, lettera a), della già citata legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2013, pubblicata il 31 luglio 2013 ed entrata in vigore il giorno successivo. Essa è tuttavia rimasta in vigore per circa tre mesi e mezzo, nel corso dei quali la Regione non ha escluso che la norma stessa abbia avuto applicazione: ciò impedisce di dichiarare cessata la materia del contendere.

5.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 28, della legge censurata è fondata.

5.1.– Tale disposizione ha sostituito il comma 1 dell'art. 37-bis della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 3 luglio 2002, n. 16 (Disposizioni relative al riassetto organizzativo e funzionale in materia di difesa del suolo e di demanio idrico), disponendo, in particolare, che il materiale litoide estratto nell'ambito di interventi eseguiti nei corsi d'acqua «costituisce materia prima e pertanto non è assoggettato al regime dei sottoprodotti di cui all'articolo 184-bis del decreto legislativo 152/2006 e alle regole del decreto ministeriale 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo)». Secondo il ricorrente, il legislatore regionale avrebbe, in tal modo, invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente», dettando una disciplina suscettibile di porsi in contrasto, in particolare, con l'art. 185, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, a mente del quale «Il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati ai sensi, nell'ordine, degli articoli 183, comma 1, lettera a), 184-bis e 184-ter».

5.2.– In effetti, la disposizione regionale censurata, nel sottrarre una specifica materia all'ambito di applicazione dell'art. 184-bis del cosiddetto codice dell'ambiente, incide sulla

disciplina dei rifiuti. Pertanto, essa «invade la materia riservata all'esclusiva competenza statale della tutela dell'ambiente senza che il suo contenuto sia rivolto nell'unica direzione consentita dall'ordinamento al legislatore regionale, ovvero quella di innalzare, eventualmente, il livello di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 86 del 2014). Con specifico riferimento all'art. 184-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia, affermando che la disciplina del trattamento dei sottoprodotti costituisce un ambito nel quale «è precluso al legislatore regionale qualsiasi intervento normativo» (sentenze n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013). La disposizione censurata nel presente giudizio interviene nel medesimo ambito e, pertanto, per le stesse ragioni deve esserne dichiarata l'illegittimità costituzionale.

6.– Le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge impugnata, sono anch'esse fondate.

6.1.– Le norme regionali censurate sottraggono alla disciplina di contenimento della spesa per il personale degli enti locali, dettata dal legislatore regionale ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, una particolare categoria di spese, cioè quelle previste dall'art. 9, commi da 127 a 137, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 dicembre 2012, n. 27 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale – Legge finanziaria 2013), collegate all'utilizzo di lavoratori disoccupati nell'ambito di appositi «cantieri di lavoro» comunali, finanziati dalla Regione.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni censurate, in tal modo, si porrebbero in contrasto con altrettanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, dettati dal legislatore statale al medesimo scopo di contenere le spese di personale, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Per un verso, i primi due commi dell'art. 7 della legge censurata, nel prevedere che le spese per l'utilizzo di soggetti disoccupati nei «cantieri di lavoro» non rilevano ai fini dell'applicazione dei commi 25 e 28.1 dell'art. 12 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2008, n. 17 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione – Legge finanziaria 2009), i quali impongono agli enti locali obblighi di contenimento delle spese di personale, si porrebbero in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, che in particolare sanziona con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, e con qualsivoglia tipologia contrattuale, gli enti locali le cui spese di personale superino la soglia del 50 per cento delle spese correnti.

Per altro verso, il terzo comma dell'art. 7 della legge impugnata, nel disporre che per l'utilizzo di soggetti disoccupati nei «cantieri di lavoro» possa derogarsi al limite posto dell'art. 13, comma 16, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione – Legge finanziaria 2010), il quale fissa, in particolare, un limite massimo alla spesa annua per assunzioni di personale, anche a tempo determinato, contrasterebbe con il principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, il quale pone, fra l'altro, un analogo limite alla spesa per assunzioni di personale a tempo determinato.

6.2.– Va innanzitutto precisato che le disposizioni statali, invocate dal ricorrente quali parametri interposti, hanno subìto numerose modificazioni, anche successivamente alla presentazione del ricorso, che tuttavia non ne hanno alterato la sostanza normativa.

6.3.– Deve essere poi ribadito che entrambe le predette disposizioni, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale, costituiscono pacificamente principi di coordinamento della finanza pubblica (da ultimo, sentenza n. 289 del 2013), di cui questa Corte ha altresì

affermato l'applicabilità diretta alle Regioni a statuto speciale e, segnatamente, alla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (da ultimo, sentenza n. 54 del 2014).

6.4.– Deve ancora osservarsi che le spese collegate all'utilizzo di soggetti disoccupati nei cantieri comunali, sottratte dalle disposizioni censurate all'applicazione dei limiti alle spese di personale previsti dal legislatore regionale, rientrano a pieno titolo nell'ambito di applicazione di entrambe le norme statali indicate dal ricorrente come parametri interposti. Infatti, con riferimento a figure del tutto analoghe, previste dalla legislazione della Regione autonoma Sardegna, questa Corte ha di recente affermato che «l'utilizzo di prestazioni lavorative per il tramite dei cantieri di lavoro ricade de plano nell'ambito della disciplina di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, poiché rappresenta, comunque, una forma di lavoro temporaneo del quale l'amministrazione si avvale, anche indirettamente, per la realizzazione di opere o attività di interesse pubblico locale» (sentenza n. 87 del 2014). La formulazione dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 è perfino più ampia e onnicomprensiva di quella dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. Non può esservi dubbio, pertanto, che le spese di personale cui si riferiscono le disposizioni regionali censurate rientrano nell'ambito di applicazione di entrambi i principi di coordinamento della finanza pubblica invocati dal ricorrente, che sono diretti a contenere anche tali categorie di spese.

6.5.– Una volta stabilito, per un verso, che le due disposizioni statali volte a limitare la spesa di personale costituiscono principi di coordinamento di finanza pubblica applicabili alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e, per altro verso, che le spese collegate alle peculiari figure di personale cui si riferiscono le norme regionali censurate rientrano nell'ambito di applicazione di tali principi, resta da verificare la sussistenza dell'asserito contrasto fra le norme regionali e i principi statali.

Al riguardo, a prescindere dal fatto, evidenziato dalla difesa, che i limiti regionali alle spese di personale, cui le disposizioni censurate derogano, sono congegnati in modo diverso rispetto ai corrispondenti limiti posti dalle norme statali interposte, va ritenuto che l'asserito contrasto effettivamente sussista.

La deroga ai limiti posti dalla disciplina regionale alle spese di personale, infatti, si risolve comunque, almeno indirettamente, in un contrasto con i corrispondenti limiti posti dal legislatore statale che, pur se diversamente congegnati, hanno la stessa finalità.

In particolare, i primi due commi dell'art. 7, come già detto, sottraggono le assunzioni nei cantieri di lavoro all'applicazione di norme regionali (art. 12, commi 25 e 28.1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2008) che prevedono, per gli enti le cui spese di personale abbiano superato un certo tetto (30 per cento delle spese correnti), un obbligo di ridurre tali spese rispetto all'esercizio finanziario precedente o, per gli enti non soggetti al patto di stabilità, di contenere le spese di personale entro il limite del corrispondente ammontare del penultimo anno precedente. La mancata soggezione a tale vincolo regionale di alcune spese per il personale si risolve, indirettamente, in un contrasto con l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, che pone un divieto generale di assunzioni di qualsivoglia genere, a carico degli enti le cui spese di personale superino un analogo tetto (50 per cento delle spese correnti), sempre allo scopo di contenere l'ammontare complessivo della spesa di personale.

L'art. 7, comma 3, della legge impugnata sottrae le assunzioni nei cantieri di lavoro a norme regionali (art. 13, comma 16, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 24 del 2009) che limitano (anche) le assunzioni a tempo determinato al 20 per cento del turn over (di quelle a tempo indeterminato). Anche in questo caso, la mancata applicazione di tale vincolo regionale si risolve, indirettamente, in un contrasto con l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che pone un analogo limite alla spesa per personale precario, la quale non può superare il 50 per cento di quella sostenuta per le corrispondenti finalità nell'anno 2009, salvo specifiche eccezioni, in cui non rientrano le fattispecie cui si riferisce la disciplina censurata e che,

comunque, non abiliterebbero a superare l'ammontare complessivo della spesa sostenuta per le corrispondenti finalità nell'anno 2009.

Né può convincere, infine, l'interpretazione proposta dalla difesa regionale, secondo cui le norme censurate avrebbero inteso sottrarre le assunzioni connesse ai «cantieri di lavoro» ai soli vincoli regionali, ferma però restando la diretta applicazione della diversamente congegnata disciplina statale: una simile interpretazione appare in contrasto con l'evidente finalità perseguita dalle norme regionali censurate, chiaramente rivolte a sottrarre le assunzioni presso i cantieri di lavoro ai limiti complessivi di spesa per il personale posti a carico degli enti locali dalla disciplina di finanza pubblica, sia regionale, sia statale.

In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal ricorrente con riferimento all'art. 7, commi 1, 2 e 3, sono fondate.

7.– È fondata, infine, anche la questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 10, comma 5, della legge impugnata, in materia di progressioni professionali del personale regionale.

7.1.– Tale disposizione prevede, «In relazione alla necessità di valutare, ai fini dell'anzianità di servizio, anche i periodi prestati con rapporto di lavoro a tempo determinato», che «la revisione delle graduatorie delle procedure attuative del disposto di cui all'articolo 16 del contratto collettivo integrativo 1998-2001, area non dirigenziale del personale regionale, sottoscritto in data 11 ottobre 2007, e il conseguente conferimento delle relative posizioni avviene salvaguardando, in ogni caso, quelle già conferite e comunque nell'ambito delle risorse disponibili nel Fondo per la contrattazione collettiva integrativa».

Secondo il ricorrente, tale previsione normativa, nella parte in cui «non precisa che il conferimento delle dette posizioni può avere esclusivamente effetti giuridici», violerebbe il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, ai sensi del quale «Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

7.2.– Innanzitutto, va precisato che, contrariamente a quanto asserito dalla difesa regionale, lo stesso art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, ha natura di principio di coordinamento della finanza pubblica vincolante anche per le Regioni a statuto speciale. Questa Corte ha infatti recentemente affermato, proprio in riferimento ad una disposizione legislativa della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, impugnata per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, che quest'ultima disposizione «vincola le Regioni, anche a statuto speciale, nei suoi aspetti di dettaglio, senza alcuna possibilità di deroga» (sentenza n. 3 del 2013).

Ciò posto, è altresì evidente che la norma regionale censurata vìola tale parametro interposto e rientra nell'ambito di applicazione temporale dello stesso. L'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 si riferisce alle progressioni di carriera «disposte» nel triennio 2011-2013. Le posizioni economiche cui si riferisce la norma regionale, pur se attraverso una revisione delle graduatorie relative ad anni precedenti, sono tuttavia disposte in tale periodo. D'altronde, sotto il profilo sostanziale, la norma statale intende annullare l'effetto di incremento della spesa connesso a decisioni assunte nel periodo di riferimento: se fosse consentito al legislatore regionale disporre nuove progressioni agendo su graduatorie pregresse, sarebbe facile l'elusione del principio di contenimento della spesa posto dal legislatore statale.

Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge impugnata.

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 28, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013;

4) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 4, primo comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 12 e 14 della legge costituzionale n. 1 del 1963, alla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni), agli artt. 121 e 122 della Costituzione, nonché ai principi fondamentali dell'ordinamento in tema di prorogatio, anche in relazione agli artt. 1 e 2 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17 (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia), con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, Presidente e Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.