

Sentenza: 23 giugno 2014, n. 181

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articolo 117 comma terzo della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: per intero 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) e, in via subordinata, art. 3, comma 28, art. 7, commi 1, 2 e 3, art.10, commi 1, 2 e 5, della stessa legge,

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 28, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013;
- 4) cessata 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;
- 5) manifesta inammissibilità della 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, per il palese contrasto con il "manuale regionale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi".

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013. Come prima censura lamenta, in sostanza, che la legge impugnata sarebbe stata approvata dal Consiglio regionale successivamente al decreto di indizione delle elezioni ed a ridosso della data di svolgimento delle stesse, in assenza dei presupposti di urgenza e indifferibilità che giustificerebbero un simile intervento legislativo nel periodo in questione. Sarebbero violati i principi generali dell'ordinamento in tema di prorogatio.

La Corte, nel dichiarare inammissibile la questione, argomenta 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 che il Consiglio regionale è cessato con il decorso del quinquennio, al 13 aprile 2013, ovvero dopo l'approvazione delle legge impugnata. 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.

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 ritenuta dalla Corte manifestamente inammissibile. Il ricorrente si riferisce in modo generico all'intera legge regionale, senza indicare con precisione, né tantomeno motivare, le asserite violazioni di una fonte che, peraltro, la Corte reputa **“evidentemente”** non idonea a fungere da parametro di legittimità costituzionale.

Quanto alle censure sulle singole disposizioni:

La Corte dichiara 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, in quanto norme modificate in conformità ai rilievi statali.

La Corte dichiara fondata la questione di legittimità relativa all'articolo 3 comma 28 della legge impugnata, che dispone 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)”**.

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, la 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 interviene nel medesimo ambito e, pertanto, per le stesse ragioni deve esserne dichiarata l'illegittimità costituzionale.

Le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge impugnata, sono anch'esse fondate per violazione di principi di coordinamento della finanza pubblica.

Secondo la Corte 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.

La Corte richiama le disposizioni di cui all'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 , e all'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.

Secondo la Corte entrambe tali norme costituiscono pacificamente principi di coordinamento della finanza pubblica (da ultimo, sentenza n. 289 del 2013), di cui la Corte ha affermato l'applicabilità diretta alle Regioni a statuto speciale e, segnatamente, alla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (da ultimo, sentenza n. 54 del 2014).

I primi due commi dell'art. 7, della l.r. FVG n. 5/2013, sottraggono le assunzioni nei cantieri di lavoro all'applicazione di norme regionali 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 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.

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

Tale disposizione prevede che “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”.

La Corte premette che 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. 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, La Corte ha affermato 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). Per la Corte è evidente che la norma regionale viola tale parametro interposto e rientra nell'ambito di applicazione temporale dello stesso, perchè la norma 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.