Corte Costituzionale, sentenza 3 – 7 giugno 2013, n. 130
Presidente Gallo – Redattore Mazzella

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n, 122, in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notifica il 4 luglio 2011, depositato in cancelleria l'11 luglio 2011, ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2011.
Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;
udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;
uditi l'avvocato dello Stato Luca Ventrella per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

Con ricorso depositato in cancelleria l'11 luglio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto, tra l'altro, che sia dichiarata, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale».
Riferisce il ricorrente che la norma censurata prevede, al comma 3, che il precedente comma 1 (che dispone l'applicazione del citato art. 14, comma 9, del d.l. n. 78 del 2010, il quale prevede, a sua volta, che le Regioni possano procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente) non si applica ai contratti che non comportano un aggravio per il bilancio regionale o ai contratti di diritto privato relativi allo svolgimento di incarichi e funzioni previsti per legge quali quelle elencate nell'art. 14, comma 3.
Orbene, poiché la citata disposizione di legge costituirebbe principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, la disposizione regionale, stabilendo alcune esplicite deroghe all'applicazione di tale principio, violerebbe la competenza legislativa concorrente dello Stato, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.
Si è costituita nel giudizio la Regione Piemonte, con atto depositato in data 4 agosto 2011, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile per la sua genericità e indeterminatezza − dato che il ricorrente formula un unico motivo di incostituzionalità della norma, senza entrare nel merito della specificità dei casi ivi previsti.
Nel merito, secondo la Regione Piemonte, nessuno dei casi elencati nella norma regionale impugnata rappresenterebbe una deroga al principio statale, dato che il suo ambito di applicazione attiene al personale disciplinato dalla contrattazione collettiva del comparto regioni-enti locali, nonché ai contratti flessibili di diritto privato a carattere occasionale ed in relazione ai quali vi sia un aggravio per il bilancio regionale oltre i limiti previsti dalla norma statale.
Quanto alla lettera a) della norma impugnata, si tratterebbe di assunzioni finanziate con fondi dell'Unione europea, risorse statali o private, per cui non sarebbe logico ricomprendere nel computo delle spese di personale da assoggettare al limite di contenimento quelle oggetto di specifico finanziamento (comunitario, statale o privato). Quanto alle lettere b), c), d) ed e), si tratterebbe di uffici di diretta collaborazione con gli organi politici di cui a diverse leggi regionali del Piemonte, in sostanza, dunque, di contratti già previsti e disciplinati da norme speciali, di personale già assunto

in regime privatistico di supporto e funzionale all'organo politico e di spesa definita con budget predeterminato e che, se non pienamente utilizzato, non potrebbe comunque essere distolto dalle spese di funzionamento del gruppo. Quanto alla lettera f), tale tipologia di reclutamento sarebbe funzionale ad una modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali avallata dal legislatore nazionale e da questa stessa Corte, per cui un ulteriore improprio limite inciderebbe anch'esso sulle prerogative legislative regionali in materia di organizzazione degli uffici. Quanto, infine, alla lettera g), si tratterebbe di assunzioni negli enti strumentali e dipendenti della Regione, effettuate, ai sensi dell'art. 7, comma l, lettera b), del C.C.N.L. Regioni ed autonomie locali - area non dirigenziale del 14 settembre 2000, per le sostituzioni di personale assente per gravidanza e puerperio, giustificata dal fatto che, a causa delle ridotte dimensioni di detti enti, non sempre è possibile, solo con la riorganizzazione dei carichi di lavoro, garantirne il normale funzionamento.
Con memoria del 31 gennaio 2012, la Regione Piemonte ha illustrato le proprie conclusioni ed ha segnalato l'avvenuta modifica della disposizione censurata, chiedendo che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.
Con memoria depositata in data 1° febbraio 2012, il Presidente del Consiglio ricorrente ha ulteriormente illustrato le proprie richieste, insistendo per l'accoglimento delle stesse.
Con successiva memoria, la Regione Piemonte ha segnalato un'ulteriore innovazione legislativa che determinerebbe, a suo avviso, la cessazione della materia del contendere: l'art. 2, comma 1, 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).

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto, tra l'altro, che sia dichiarata, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale), in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale».
La trattazione delle questioni di legittimità costituzionale relative alla predetta disposizione viene qui separata da quella relativa alle altre questioni proposte con il medesimo ricorso, che viene riservata a separate pronunce.
L'art. 14, comma 3, della legge reg. Piemonte, n. 7, del 2011, dispone che il comma 1 dello stesso articolo (norma che, a sua volta, richiama e dispone l'attuazione del principio dettato dall'art. 9, comma 28, e dell'art.14, commi 7 e 9, del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78, recante «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), non si applica, in primo luogo, ai contratti che non comportano un aggravio per il bilancio regionale e, in secondo luogo, a una serie di contratti di diritto privato relativi allo svolgimento di incarichi e funzioni previsti per legge quali: «a) le assunzioni finanziate con fondi dell'Unione europea, risorse statali o private; b) gli uffici di diretta collaborazione con gli organi politici di cui alla legge regionale 8 giugno 1981, n. 20 (Assegnazione di personale ai gruppi consiliari); c) gli uffici di comunicazione di cui alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 39 (Norme sull'organizzazione degli uffici di comunicazione e sull'ordinamento del personale assegnato); d) il portavoce di cui all'articolo 12 della legge regionale 26 ottobre 2009, n. 25 (Interventi a sostegno dell'informazione e della comunicazione istituzionale via radio, televisione, cinema e informatica); e) le professionalità esterne di cui alla legge regionale n. 23 del 2008 previste a supporto degli organi di vertice della Giunta regionale e del Consiglio regionale; f) le assunzioni di diritto privato, a tempo determinato, per le strutture di vertice di Capo di Gabinetto e di Direttore regionale di cui agli articoli 10, 14 e 15 della L.R. n. 23/2008; g) le assunzioni negli enti strumentali e dipendenti della Regione, effettuate, ai sensi

dell'articolo 7, comma 1, lettera b) del CCNL Regioni ed autonomie locali - area non dirigenziale - del 14 settembre 2000, per le sostituzioni di personale assente per gravidanza e puerperio».
Il ricorrente deduce l'illegittimità della norma per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica, senza entrare nel merito della specificità dei casi ivi previsti, appunto, da a) a g), desumendola dalla semplice circostanza – comune a tutte le ipotesi elencate nelle legge regionale – che le stesse costituiscono, per l'esplicita autoqualificazione effettuata dalla stessa legge regionale, una deroga ai principi contenuti nella legislazione statale di cui l'art. 1 (peraltro, pleonasticamente), in apertura della legge, dispone solennemente l'attuazione.
L'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, richiamato in ricorso come norma interposta al parametro costituzionale di coordinamento della finanza pubblica di cui si assume la violazione, intervenendo sull'art. 76 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), fa divieto di assumere personale oltre il limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.
2.– Va, in primo luogo, rigettata l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla difesa della Regione, fondata sulla dedotta genericità delle argomentazioni spese dal Presidente del Consiglio, a fronte del carattere eterogeneo della norma regionale censurata.
Il ricorrente deduce l'illegittimità della norma per contrasto con principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e, dunque, con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, senza entrare nel merito della specificità dei casi previsti dalla norma censurata – da a) a g) – desumendo tale contrasto dalla semplice circostanza – comune a tutte le ipotesi elencate nelle legge regionale – che le stesse costituiscono deroga ai principi contenuti nella legislazione statale, per esplicita ammissione del legislatore regionale.
Va, per converso, rilevato che, sebbene riferita a tipologie di contratti di collaborazione eterogenee tra loro, la censura statale fa riferimento ad un vizio che le accomuna tutte, ossia alla circostanza che esse, per esplicita e dichiarata intenzione del legislatore regionale, derogherebbero ai principi stabiliti da due disposizioni di legge statale: l'art. 9, comma 28, e l'art. 14, commi 7 e 9, del decreto-legge n. 78 del 2010. Ed invero, la legge regionale censurata, dopo avere, all'art. 1, disposto l'attuazione delle norme statali invocate quali principi fondamentali, all'art. 3, elenca una serie di contratti che esulano dall'applicazione del principio della legislazione statale testé richiamato.
3.– Vanno, inoltre, respinte le due successive richieste di cessazione della materia del contendere, effettuate dalla difesa della Regione nelle memorie illustrative.
Nella prima, la Regione Piemonte segnala l'avvenuta modifica della norma statale interposta (l'art. 14, comma 9) ad opera dell'art. 4, comma 103, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012). Invero, mentre con riguardo alla prima parte della norma novellata, riferita agli enti nei quali l'incidenza delle spese per il personale è pari o superiore al 40 %, la nuova disposizione si è limitata a elevare la percentuale delle spese dal 40 al 50%, la seconda parte della norma, riferita agli altri enti, ha subìto una modifica sostanziale, essendo riferita, per effetto dell'intervenuta modifica, ai soli contratti di lavoro a tempo indeterminato. La Regione ha chiesto la cessazione della materia del contendere sul presupposto che le deroghe disposte al predetto principio fondamentale dalla norma regionale sono, ormai, riferite esclusivamente a contratti di lavoro precario.
Deve, tuttavia, osservarsi che la nuova disposizione statale, nel circoscrivere il limite alla spesa alle sole assunzioni a tempo indeterminato, per sua stessa esplicita indicazione è destinata ad avere effetto a decorrere dal 1° gennaio 2013. Ne consegue che, avendo la disposizione regionale avuto attuazione a partire dal maggio 2011, la portata lesiva della stessa non può ritenersi venuta meno, atteso che non è stato né allegato né dimostrato che la stessa non abbia avuto, medio tempore, attuazione.
Quanto alla seconda richiesta di cessazione, fondata sull'approvazione dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 174 del 2012, basti osservare che la norma indicata come ius novum si limita a prevedere lo sblocco dell'erogazione delle somme erariali già stanziate per le Regioni in base alle

vigenti norme, nella misura dell'80%, a condizione che le Regioni stesse dimostrino di aver ottemperato ad una serie di comportamenti virtuosi (totalmente estranei alla previsione della norma interposta), tra i quali, alla lettera h), l'avere definito l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari secondo un parametro omogeneo, tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi della Regione. Come è evidente, si tratta di modifiche del tutto estranee al thema decidendum, dato che la nuova norma, di carattere finanziario, si limita a prevedere ulteriori condizioni per lo sblocco di una parte delle erogazioni previste per le Regioni in materia di spese del personale, e dei quali neppure si afferma che siano stati effettivamente adempiuti dalla Regione Piemonte.

4.– Nel merito, la disposizione regionale censurata introduce una serie di deroghe a due norme del decreto-legge n. 78 del 2010, l'art. 9, comma 28, e l'art. 14, commi 7 e 9, che il comma 1 dello stesso articolo esplicitamente richiama.

L'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010 – l'unico dei due principi richiamato esplicitamente nel ricorso e nella delibera come norma interposta – intervenendo sull'art. 76 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), fa divieto di assumere personale oltre il limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Con la disposizione censurata, il legislatore piemontese stabilisce che detto limite non troverà applicazione, da un lato, per tutti i contratti che non comportino un aggravio per il bilancio regionale, dall'altro, in una serie di tipologie di contratti – tutti a tempo determinato – che la disposizione elenca analiticamente.

Quanto ai primi, la Regione ha sostenuto che essi, non comportando spesa, sembrerebbero non esser soggetti al limite (del 20% della spesa dell'esercizio precedente) stabilito dal legislatore statale.

Quanto alla successiva elencazione di contratti di collaborazione, la difesa della Regione Piemonte ha sostenuto la legittimità costituzionale della legge regionale, facendo leva, quanto alle spese di cui alla lettera a), sulla circostanza che si tratterebbe di spese finanziate con fondi europei, pertanto inidonee a incidere negativamente sul rispetto del patto di stabilità e, quanto alle altre spese di personale, indicate da b) a g), che non si tratterebbe di assunzioni vere e proprie, bensì di contratti di collaborazione esterna a tempo determinato. Secondo la Regione, infatti, le stesse sarebbero legittime perché sarebbero destinate a cessare, quelle da a) ad f), con il decadere dalla carica dell'organo a cui supporto sono previste, e quella di cui alla lettera g), con la cessazione della gravidanza e/o del puerperio.

Nella parte in cui è riferibile alle spese del personale di diretta collaborazione di vari uffici della Regione, la norma avrebbe, poi, la finalità di assicurare, in deroga alla legislazione statale, il pieno funzionamento di organi costituzionali e, in ultima analisi, di evitare la compressione della autonomia politica della stessa Regione che deriverebbe, invece, dalla pedissequa applicazione dei principi stabiliti dalla norma statale richiamata.

5. – La questione è fondata.

Quanto ai contratti che «non comportano un aggravio per il bilancio regionale», va rilevato che la norma censurata, dichiaratamente, si pone come una deroga all'osservanza di un principio fondamentale della legislazione statale, determinando una evidente lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost.

Circa i contratti analiticamente elencati dal legislatore regionale si osserva: la circostanza che le spese di personale siano finanziate dall'Unione europea non fa venire meno l'incidenza di tali assunzioni sul bilancio regionale, dal momento che esse immancabilmente, impongono un contributo di spesa anche a carico dell'ente pubblico beneficiario del finanziamento comunitario o dello Stato. La norma regionale, invero, autorizza contratti finanziati solo in parte con fondi dell'Unione europea e consente, pertanto, alla Regione di procedere ad assunzioni anche qualora le stesse comportino oneri aggiuntivi a carico della stessa o dello Stato. Essa, anzi, esplicitamente, autorizza tali assunzioni quando debbano avvenire, oltre che con fondi privati e comunitari, con

risorse statali; e fa riferimento anche alle spese scaturenti da «contratti di diritto privato, relativi allo svolgimento di incarichi e funzioni previsti per legge». In tal modo allarga la sua stessa sfera di applicazione ben oltre i confini delle spese di personale interamente finanziate dall'Unione europea e senza aggravio per la Regione.
Le restanti tipologie contrattuali prevedono contratti di collaborazione con uffici e organi regionali, nonché l'ipotesi di sostituzione di lavoratrici temporaneamente assenti per gravidanza e puerperio.
Il limite alle "assunzioni" fissato dalla disposizione statale invocata dal ricorrente – nella versione antecedente alla modifica introdotta con l'art. 4, comma 103, della legge n. 183 del 2011 – non riguarda, come vorrebbe la Regione, solo le assunzioni a tempo indeterminato. Essa, nel porre un limite percentuale complessivo a un comparto di spesa (quello del personale), per l'esercizio in corso, entro una percentuale dell'esercizio precedente, si riferisce a qualsiasi spesa di personale, a prescindere dalla forma contrattuale civilistica prescelta dall'ente pubblico, e comprende anche i contratti di collaborazione a tempo determinato; come del resto dimostrato dalla circostanza che, successivamente, il legislatore statale, volendo far sì che il limite del 20 % riguardasse, per l'avvenire, i soli contratti di lavoro a tempo indeterminato, ha ritenuto necessario modificare la portata letterale della norma, precisando in modo esplicito (con norma non interpretativa) tale diversa portata.
Quanto alla presunta finalità della norma regionale di assicurare il funzionamento degli uffici di diretta collaborazione mediante l'esenzione dal rispetto dei limiti di spesa stabiliti a livello nazionale, si deve ritenere che la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, tra i quali va ricompreso anche l'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010.
Ed invero, tale disposizione di legge statale, ben lungi dall'interferire con le determinazioni della Regione sulla scelta dei suoi collaboratori – che potrà avvenire nel pieno rispetto della sua autonomia organizzativa, ancorché all'interno dei limiti di spesa stabiliti – pone validamente un limite ad un particolare aggregato di spesa, qual è quello relativo al comparto per il personale, cui vanno soggette tutte le pubbliche amministrazioni (ex plurimis, sentenza n. 169 del 2007).

Per Questi Motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;
dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale».