SENTENZA N. 170

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Paolo	MADDALENA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“
- Giorgio	LATTANZI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 5 della legge della Regione Abruzzo 14 luglio 2010, n. 24 (Interventi a sostegno dell’Aeroporto d’Abruzzo) e dell’art. 5, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 18 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l’anno 2010), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 17-21 settembre ed il 12-18 ottobre 2010, depositati in cancelleria il 21 settembre ed il 21 ottobre 2010 ed iscritti ai nn. 94 e 114 del registro ricorsi 2010.

Visti gli atti di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell’udienza pubblica del 5 aprile 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l’avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Federico Tedeschini per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 21 settembre 2009, depositato in cancelleria il 21 settembre 2009 e iscritto al n. 94 del registro ricorsi 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 14 luglio 2010, n. 24 (Interventi a sostegno dell'Aeroporto d'Abruzzo).

Il ricorrente premette che la norma impugnata prevede, «al fine di consentire l'ordinata conclusione dei progetti *in itinere*», la possibilità, per i dirigenti regionali, di prorogare eventuali contratti di collaborazione coordinata e continuativa in essere alla data della sua entrata in vigore (non solamente quelli correlati all'attività aeroportuale, oggetto della legge della Regione Abruzzo n. 24 del 2010).

Ad avviso della difesa dello Stato, tale generica disposizione, che non indica alcun termine, oltre a porsi in contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., consente la generalizzata proroga dei rapporti in essere, senza limiti temporali e senza il rispetto dei requisiti richiesti dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), per il conferimento di tali incarichi, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile.

Il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che l'art. 5 della legge della Regione Abruzzo n. 24 del 2010 lede altresì l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si pone in contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al quale sono tenute ad adeguarsi le Regioni e le Province autonome, secondo cui il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa può avvenire, per gli enti ivi previsti, a decorrere dall'anno 2011, esclusivamente «nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009».

2. – La Regione Abruzzo si è costituita nel giudizio di costituzionalità ed ha chiesto che il ricorso sia rigettato, perché inammissibile, improcedibile e comunque infondato.

La difesa regionale deduce preliminarmente che l'art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 24 del 2010 è stato sostituito dall'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010), che, nel ribadire la possibilità di proroga dei contratti di collaborazione in essere, stabilisce che dette proroghe possono essere disposte anche più volte, purché siano necessarie alla definizione dei programmi di lavoro e/o dei progetti per i quali i rapporti sono in corso, e nel rispetto, comunque, delle norme generali di finanza pubblica.

La Regione eccepisce, poi, l'inammissibilità della censura formulata in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., perché priva di specifica motivazione.

La medesima censura sarebbe comunque anche infondata, poiché la proroga dei contratti di collaborazione è conforme ai criteri di buon andamento dell'attività amministrativa, essendo diretta a soddisfare esigenze emergenziali e finalizzata alla conclusione di progetti di lavoro in essere, conclusione che costituisce anche il termine della proroga.

Neppure sussisterebbe lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché i contratti di collaborazione dei quali è possibile la proroga presentano già i requisiti previsti dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, che sono stati valutati dall'amministrazione al momento della loro originaria stipulazione.

La Regione Abruzzo afferma che anche la questione sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., non è fondata. Infatti, in primo luogo, la norma statale evocata come parametro interposto dal ricorrente fissa un limite alla spesa per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa a decorrere solo dal 2011 e, dunque, è inapplicabile alle proroghe disposte in epoca antecedente a quella data.

In secondo luogo, l'art. 5 della legge della Regione Molise n. 24 del 2010 non deroga alle norme generali di finanza pubblica, come reso anche esplicito dalla formulazione della norma nel testo novellato, che impone espressamente il rispetto di quelle norme.

3. – Con ricorso notificato il 18 ottobre 2010, depositato in cancelleria il 21 ottobre 2009 e iscritto al n. 114 del registro ricorsi 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Tale norma sostituisce l'art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 24 del 2010, che ora così recita: «Al fine di consentire l'ordinata conclusione dei progetti *in itinere*, i dirigenti responsabili dei medesimi possono prorogare eventuali contratti di collaborazione in essere alla data di entrata in vigore della presente legge. Tali proroghe possono essere disposte anche più volte, purché siano necessarie alla definizione dei programmi di lavoro e/o dei progetti per i quali i rapporti sono in corso e nel rispetto, comunque, delle norme generali di finanza pubblica».

Il ricorrente, premesso il contenuto del ricorso proposto contro l'art. 5 della legge della Regione Abruzzo n. 24 del 2010, sostiene che la nuova versione di tale norma incorre nei medesimi vizi segnalati a proposito del testo originario.

Infatti, anche la nuova norma regionale si limita a stabilire genericamente che, «al fine di consentire l'ordinata conclusione dei progetti in itinere», i dirigenti regionali possono prorogare i contratti di collaborazione in essere alla data di entrata in vigore della legge regionale, addirittura stabilendo che tali proroghe possano essere disposte anche più volte. Tale previsione, oltre a porsi in contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., consente un generalizzato meccanismo di proroga dei rapporti in essere, senza limiti temporali e senza il rispetto dei requisiti richiesti dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. L'Avvocatura generale dello Stato richiama, al riguardo, la sentenza n. 252 del 2009 di questa Corte, la quale ha avuto modo di chiarire che le Regioni possono richiedere requisiti differenti da quelli previsti dall'art. 7 del suddetto d.lgs. n. 165 del 2001, ma in tal caso devono dettare criteri dettagliati, razionali e ragionevoli. Nella fattispecie in esame, invece, è prevista la proroga incondizionata dei contratti dei collaboratori in essere, basata sul solo presupposto della necessità della definizione dei programmi di lavoro. Sussisterebbe, quindi, la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

4. – La Regione Abruzzo si è costituita nel giudizio di costituzionalità ed ha chiesto che il ricorso sia rigettato perché inammissibile, improcedibile e infondato, svolgendo le medesime argomentazioni sviluppate nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 94 del 2010.

Considerato in diritto

1. – Con distinti ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale rispettivamente dell'art. 5 della

legge della Regione Abruzzo 14 luglio 2010, n. 24 (Interventi a sostegno dell'Aeroporto d'Abruzzo), e, tra l'altro, dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010), che ha sostituito il comma 1 del predetto art. 5 della legge abruzzese n. 24 del 2010.

La prima norma dispone che, al fine di consentire l'ordinata conclusione dei progetti *in itinere*, i dirigenti responsabili dei medesimi possono prorogare eventuali contratti di collaborazione in essere. La seconda, nel sostituire la prima, ne ha riprodotto il testo, aggiungendo un secondo periodo, secondo il quale le proroghe possono essere disposte anche più volte, purché siano necessarie alla definizione dei programmi di lavoro o dei progetti per i quali i rapporti sono in corso e nel rispetto, comunque, delle norme generali di finanza pubblica.

Il ricorrente ha dedotto, nel ricorso avverso la prima norma, la violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione. Nel ricorso proposto contro la seconda norma ha ripetuto le medesime censure, ad eccezione, però, di quella formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri le due norme impugnate violerebbero gli artt. 3 e 97, poiché si pongono in contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Sussisterebbe, poi, contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile, perché le disposizioni regionali censurate consentono la generalizzata proroga dei rapporti in essere, senza limiti temporali e senza il rispetto dei requisiti richiesti dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), per il conferimento di tali incarichi.

L'art. 5 della legge n. 24 del 2010 violerebbe, infine, anche l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si pone in contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica), secondo cui il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa può avvenire, a decorrere dall'anno 2011, esclusivamente «nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009».

2. – Riservata a diversa pronuncia la decisione sulle altre questioni sollevate con il ricorso n. 114 del 2010, i due giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi in considerazione dell'analogia delle questioni prospettate.

3. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo n. 24 del 2010, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., è fondata.

I contratti di collaborazione cui si riferisce la norma impugnata ineriscono a rapporti di lavoro autonomo e sono disciplinati dal diritto civile.

La norma censurata stabilisce la facoltà per le amministrazioni di disporre la proroga dei contratti di collaborazione in essere e, pertanto, incide su uno degli aspetti della disciplina (di diritto privato) di tali contratti, vale a dire la loro durata, non a caso oggetto di specifica previsione da parte dell'art. 7, comma 6, lettera *d)*, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale stabilisce che la durata di simili contratti deve essere predeterminata al momento della stipulazione.

Il fatto che il censurato art. 5 preveda la possibilità di proroga della durata originariamente stabilita solamente nei casi in cui ciò sia necessario per la conclusione di progetti già avviati in modo simile a quanto consentito anche dal menzionato art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, non ha alcun rilievo per escludere la illegittimità costituzionale della norma. Vertendosi in una materia, l'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la Regione non può legiferare in un campo ad essa precluso, neppure per conformarsi alla disciplina statale.

Va quindi dichiarata l'illegittimità dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo n. 24 del 2010 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., con conseguente assorbimento degli altri profili di incostituzionalità dedotti dal ricorrente.

4. – Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Abruzzo n. 38 del 2010, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., è fondata.

Tale norma regionale, nel sostituire l'originario testo dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 24 del 2010, ne riproduce il primo periodo che consente la proroga dei contratti di collaborazione.

Per gli stessi motivi indicati a proposito della prima questione, va quindi dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Abruzzo n. 38 del 2010.

Restano assorbite le censure formulate dal ricorrente in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso iscritto al n. 114 del registro ricorsi 2010 indicato in epigrafe,

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 14 luglio 2010, n. 24 (Interventi a sostegno dell'Aeroporto d'Abruzzo);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 2011.

F.to:

Paolo MADDALENA, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 maggio 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI