

**Sentenza:** n. 217 del 13 settembre 2012

**Materia:** sovvenzioni ad imprese – personale regionale

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 3, 97, 117 comma 1, comma 2 lett. e), l) s), e comma 3 Cost.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 2 commi 55, 70, 85, 88, 91 e 106; articolo 7 comma 51; articolo 10 commi 25, 85 e 86; articolo 12 commi 26, 28, 32, 33 e 38; articolo 13 comma 25 della legge Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007)

**Esito:** illegittimità degli articoli 2 comma 106, 10 comma 25, 12 commi 26, 28, 33, 7 comma 51 (limitatamente agli effetti prodotti nell'anno 2011); infondatezza delle questioni relative agli articoli 2 commi 70, 85, 91, 13 comma 25; cessata materia del contendere per le restanti questioni

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

Con la sentenza in esame la Corte si pronuncia, confermando posizioni consolidate, su una molteplicità di disposizioni, di vario contenuto, introdotte dalla legge in epigrafe indicata.

In particolare l'articolo 2 comma 106 - che prevede la concessione di un contributo straordinario fino alla concorrenza di 2 milioni di euro al Consorzio per lo sviluppo industriale della zona dell'Aussa Corno - viene ritenuto illegittimo per violazione dell'articolo 117 comma 1 Cost. in relazione ai vincoli comunitari ed internazionali. Il contributo infatti supera per entità la soglia *de minimis* stabilita a livello comunitario ed è destinato ad un soggetto individualizzato, in violazione dell'obbligo di comunicazione ex articolo 108 del TFUE.

Con riferimento all'articolo 7 comma 51 che, per una determinata categoria di collaboratori coordinati e continuativi, introduce una deroga all'applicazione dei limiti di spesa posti dal d.l. 78/2010 la Corte rileva la fondatezza della questione. Richiamando alcuni propri precedenti, afferma che le disposizioni del d.l. citato (in particolare gli articoli 6 e 9) costituiscono principi fondamentali della materia coordinamento della finanza pubblica, diretti al contenimento dei costi degli apparati amministrativi e delle spese in materia di personale. Con tali principi si pone in contrasto la norma regionale in esame "*elidendo in favore di una determinata categoria di lavoratori autonomi (a collaborazione coordinata e continuativa), la disciplina che ad essi si conformava*". La conseguente dichiarazione di illegittimità è pronunciata, tuttavia, solo con riferimento all'anno 2011 in quanto dal 1 gennaio 2012 la disposizione regionale risulta abrogata per effetto di sopravvenuta normativa con conseguente cessazione della materia del contendere.

Illegittima è inoltre giudicata la previsione dell'articolo 10 comma 5 che esclude dal calcolo del rapporto tra dipendenti in servizio e popolazione i dipendenti in aspettativa retribuita per almeno sei mesi durante l'esercizio finanziario di riferimento. La disposizione viene ritenuta in contrasto con l'articolo 76 comma 7 del d.l. 112/2008 (convertito in legge 133/2008) al quale la Corte ha reiteratamente riconosciuto il valore di principio di coordinamento della finanza pubblica. Si tratta infatti di norma che incide sulla spesa del personale, voce della spesa corrente che per la sua rilevante entità assume importanza strategica ai fini del rispetto del patto di stabilità interna. Infatti la disposizione regionale in esame, consentirebbe la possibilità di effettuare assunzioni in deroga ai limiti posti dall'articolo 76 citato, con conseguente aumento della spesa per il personale, in ragione delle assunzioni operate restando intatta la spesa dei dipendenti in aspettativa retribuita.

Del pari fondata è la questione relativa all'articolo 12 comma 28: tale disposizione estende il processo di stabilizzazione del personale con contratto a tempo determinato al personale che ha stipulato il contratto alla data del 31/12/2008 purchè in servizio alla data di entrata in vigore della disposizione in esame.

Tale norma, secondo il ricorrente Governo risulterebbe adottata in violazione non solo della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica ma anche della competenza in materia di ordinamento civile, intervenendo su rapporti di diritto privato e contrastando con la regola in base alla quale le assunzioni a termine possono avvenire esclusivamente per esigenze temporanee ed eccezionali e non come normale programmazione delle assunzioni.

La Corte, dopo aver ricostruito il complesso quadro normativo, riconosce che la disposizione impugnata *“perpetua una modalità di assunzione del personale per porre rimedio alle carenze di organico - e dunque a situazione normalmente prevedibile - che fa del contratto a termine un modulo ordinario di assunzione del personale della pubblica amministrazione e non già una forma contrattuale riservata, per l'appunto, ad esigenze eccezionali e straordinarie”*.

Non vale ad escludere l'illegittimità il fatto che la norma si fondi su una pregressa disciplina regionale non impugnata dal Governo in quanto la disposizione in esame non costituisce, secondo la Corte, attuazione di detta disciplina, bensì ipotesi singolare ed estensiva della regolamentazione precedente.

La prevista stabilizzazione dei contrattisti configura inoltre una violazione dell'articolo 76 d.l. n.112./2008 che, come anche sopra richiamato, costituisce principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Anche con riguardo all'articolo 12 comma 33 la Corte richiama la propria giurisprudenza relativa alle norme statali che, imponendo limiti alla spesa delle amministrazioni regionali, integrano comunque dei principi di coordinamento delle finanza pubblica e come tali sono da considerare legittimi (cfr sent. n. 297/2009, 182/2011, 139/2012). Tra queste rientra anche l'articolo 9 comma 1 del dl n. 78/2010 che, in estrema sintesi, in relazione al trattamento economico dei dipendenti delle regioni e degli enti regionali *“fissa l'entità complessiva degli esborsi a carico delle regioni a titolo di trattamento economico del personale in misura non superiore al trattamento economico ordinario, nell'anno 2010, così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale”*. Poiché la norma regionale in esame invece ridetermina l'importo di una indennità (quella di pronto intervento) a decorrere dal primo giorno del mese successivo all'entrata in vigore della legge regionale 11/2011, la stessa risulta illegittima in quanto in contrasto col principio di coordinamento della finanza pubblica posto dalla norma statale sopra richiamata.

Altra disposizione impugnata è l'articolo 12 comma 26 che prevede che il personale del ruolo regionale che svolge incarichi dirigenziali a tempo determinato in base alla legge regionale n. 12/2009 sia inquadrato a tempo indeterminato nel ruolo unico regionale. Anche in questo caso la Corte afferma che la norma è illegittima in quanto, secondo un orientamento ormai consolidato, le deroghe al pubblico concorso *“possono essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al principio di buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle”*. Precisa la Corte che il principio del pubblico concorso vale non solo nelle ipotesi di accesso dall'esterno ma anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e di trasformazione di rapporti non di ruolo (non instaurati all'origine mediante concorso) in rapporti di ruolo. Aggiunge poi che detto principio costituzionale non preclude in modo assoluto la previsione con norme di legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione ma *“comunque esso non tollera, salvo circostanze del tutto eccezionali, la riserva integrale dei posti disponibili in favore di personale interno. Sicchè si è ritenuta insufficiente a giustificare la deroga la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione, come pure la personale aspettativa degli aspiranti ad una misura di stabilizzazione”*.

Da qui l'illegittimità della disposizione regionale in esame che risulta aver operato nella logica di una riserva assoluta dei posti.

Vengono invece dichiarate infondate le censure relative alle seguenti disposizioni:

- art. 2 commi 70 e 85 in quanto contengono una espressa "clausola di salvezza" della concessione di contributi nell'osservanza delle condizioni e dei limiti posti dalla normativa comunitaria;
- art. 2 comma 91 in quanto i finanziamenti da esso previsti operano, per espressa previsione del successivo comma 92, secondo il regime del *de minimis* e quindi come misura sintonizzata sulla realtà produttiva regionale (non assumono cioè carattere di misura macroeconomica e non comportano violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza).

Viene inoltre dichiarata cessata la materia del contendere in relazione alle seguenti disposizioni:

- articoli 2 comma 88, 10 commi 85 e 86, 12 comma 38 in quanto abrogati successivamente alla proposizione del ricorso e non aventi trovato applicazione *medio tempore*;
- articolo 2 comma 55 in quanto la norma è stata successivamente integrata specificando che trattavasi di contributo straordinario concesso a titolo di aiuto *de minimis*, come tale misura suscettibile di essere ascritta alla competenza regionale;
- articolo 12 comma 32 in quanto l'unica disposizione da esso introdotta e non espressamente abrogata da norma successiva è stata comunque oggetto di modificazioni ed ha assunto il valore di norma meramente programmatica, come tale non lesiva dei parametri costituzionali invocati dal Governo.

Infine, con riguardo all'articolo 13 comma 25, la questione risulta in parte infondata in quanto legittimamente la norma prevede la sdemanializzazione di beni del solo demanio idrico regionale (previo accertamento di cessata funzionalità idraulica); per altra parte viene dichiarata cessata la materia del contendere essendo sopravvenuta una disposizione abrogativa e non avendo la norma oggetto del giudizio avuto applicazione.