

Sentenza: 23 febbraio 2012, n.30

Materia: agevolazioni tributarie- stabilizzazione di personale precario

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: 3, 23, 97, 117 comma primo , secondo lettere e) ed l) e terzo Cost. nonché con gli artt. 3 e 10 della l.cost. 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna)

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge Regione autonoma Sardegna 19 gennaio 2011, n.1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2011) articolo 3 ed articolo 7 commi 1, 2 e 3.

Esito: fondatezza delle questioni di legittimità sollevate

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Il presidente del consiglio dei Ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione autonoma Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2011), deducendone il contrasto con gli artt. 23 e 117, commi primo e secondo, lettera e), della Costituzione e con gli artt. 3 e 10 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), per ciò che concerne l'art. 3 della l. r. 1/2011; nonché con gli artt. 3, 97 e 117, comma terzo, della Costituzione e con l'art. 3 delle legge costituzionale n. 3 del 1948 per ciò che concerne l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della l. r.1/2011.

L'articolo 3 della legge regionale impugnata prevede che, al fine di ridurre le diseconomie presenti nei comuni montani della Sardegna, venga concessa alle imprese aventi sede legale in uno di tali comuni un contributo, nella forma del credito di imposta, nella misura del venti per cento di quanto pagato a titolo di imposte sui redditi ovvero di IRAP nel corso dell'anno 2011, sino ad un importo massimo, per ciascun beneficiario, di 10.000,00 euro. Le condizioni, limiti e modalità di applicazione del beneficio verrebbero poi determinate con deliberazione della Giunta regionale. Secondo il ricorrente la disciplina regionale violerebbe l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento ai principi espressi dagli artt. da 53 a 64 del Trattato sul funzionamento della Unione europea (TFUE), in quanto, costituendo la concessione dei crediti di imposta alle imprese una pratica distortiva del mercato, essa, avrebbe dovuto essere preventivamente notificata ed autorizzata dalla Commissione UE.

La disposizione impugnata, inoltre, sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione in quanto interverrebbe sul sistema tributario dello Stato, riservato alla competenza legislativa esclusiva di quest'ultimo.

Sarebbe anche violato l'art. 23 della Costituzione e la riserva di legge in esso contenuta, poiché si demanda ad una successiva deliberazione della Giunta regionale, senza alcuna determinazione di criteri, la individuazione di modalità, limiti e condizioni per la concessione del beneficio finanziario.

Si violerebbero, infine, gli artt. 3 e 10 dello statuto regionale in quanto il beneficio fiscale previsto eccederebbe dalle previsioni statutarie, che consentono la possibilità di agevolazioni fiscali soltanto a nuove imprese, peraltro nel rispetto della competenza tributaria della Regione.

Il governo impugna poi l'articolo 7 comma 1 della l.r. 1/2011 che inserisce i commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies nell'art. 3 della legge regionale n. 3 /2009 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), nonché i commi 2 e 3 che prevedono benefici di carriera in favore dei dipendenti delle amministrazioni locali e regionali in possesso di determinati requisiti.

Il comma 1-bis, in particolare, prevede che la Regione possa finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione – previo superamento di una selezione concorsuale, volta a verificare l' idoneità allo svolgimento delle mansioni connesse alla qualifica di inquadramento – dei lavoratori precari delle amministrazioni locali; il successivo comma 1-ter prevede i criteri per la individuazione di coloro che possono accedere ai programmi di stabilizzazione realizzati da Comuni e Province; il comma 1-quater prevede che il personale stabilizzato sia adibito a compiti delegati dalla Regione al sistema delle autonomie locali e che alle assunzioni si provveda anche tenuto conto delle eventuali deroghe ai limiti posti in materia di spesa e di organici degli enti locali; il comma 1-quinquies, infine, fissa il piano di spesa per le stabilizzazioni, entro un tetto di euro 4.000.000,00 per ciascun anno a partire dal 2011, prevedendo anche il concorso finanziario degli enti locali.

Secondo l'Avvocatura dello Stato i predetti commi violano l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in quanto, in materia di coordinamento della finanza pubblica, sarebbero in contrasto con i principi fondamentali dettati in primo luogo dall'art. 17, commi 10 e 12, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), conv. con mod. dalla l. 102/2009, in base ai quali, ricorrendo determinati requisiti soggettivi, per il personale precario delle pubbliche amministrazioni, è consentita, nel triennio 2010/2012 in luogo della stabilizzazione e nel rispetto dei vincoli finanziari in materia di spesa per il personale, la riserva, in occasione della indizione di nuovi concorsi, di una quota di posti non superiore del 40% di quelli messi a concorso; tali commi violerebbero anche l'art. 14, comma 9, del d.l. 78/2010, n. (Misure urgenti in tema di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), conv. con mod. dalla l.122/ 2010, che fissa, per il 2011, il limite percentuale delle assunzioni con riferimento al numero delle cessazioni verificatesi nel 2010.

I commi introdotti dal comma 1 dell'art. 7 della l.r. sarebbero, altresì, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, poiché la disciplina regionale di stabilizzazione del personale precario avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile. Infine, il ricorrente deduce la violazione dell'art. 97 della Costituzione in quanto nelle disposizioni citate è prevista l'assunzione in ruolo di personale in assenza di pubblico concorso.

La disposizione del comma 2 dell'art. 7 prevede a favore dei dipendenti regionali in possesso di determinati requisiti, la riserva del 40% dei posti vacanti in organico messi a concorso nel periodo 2010/2012 e di quelli che si sarebbero resi vacanti entro il 31 dicembre 2013. Secondo il ricorrente ciò darebbe luogo alla violazione del citato art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, dell'art. 117, terzo comma Cost., attenendo alla materia coordinamento della finanza pubblica, nonché dell'art. 97, poiché si deroga al principio dell'accesso al pubblico impiego tramite concorso. Sarebbe infine violato l'art. 3 dello statuto sardo, non rientrando la materia in esame fra quelle rimesse alla competenza legislativa regionale.

Il comma 3 dell'art. 7 stabilisce che i dipendenti laureati dell'amministrazione, inquadrati nell'area C terzo livello ed assunti con pubblico concorso, nonché quelli di categoria C, anch'essi assunti con

pubblico concorso, che abbiano superato selezioni interne verticali entro il 31 dicembre 2006 e che abbiano almeno trenta mesi di anzianità, siano inquadrati nella categoria D primo livello a decorrere dal 1° gennaio 2011. Tale previsione, secondo il governo, sarebbe lesivo dell'art. 97 Cost., in quanto darebbe luogo ad una forma di concorso riservato, nonché lesivo del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. in quanto impedirebbe ad altri l'accesso all'impiego ed alla qualifica.

Il comma 3 dell'art. 7 infine, violerebbe l'art. 3 dello statuto regionale, eccedendo rispetto alla competenza legislativa regionale.

Si costituisce in giudizio la Regione Sardegna contestando sia la ammissibilità sia la fondatezza del ricorso governativo.

La Corte Costituzionale respinge le eccezioni d'inammissibilità formulate dalla difesa regionale e passa all'esame nel merito giudicando fondate tutte le questioni sollevate.

Per quanto concerne l'articolo 3 della l.r. 1/2011, la disposizione incide sul sistema tributario e contabile dello Stato, facendo riferimento al sistema impositivo sia quando determina l'entità del beneficio (20% delle imposte pagate) sia quando stabilisce quale sia il rapporto debitorio da cui l'impresa può detrarre il beneficio (il contributo è concesso nella forma del credito di imposta). Essa pertanto dà luogo ad un'agevolazione tributaria e, argomenta la Corte, *essendo innegabile che la previsione di un'agevolazione tributaria nella forma del credito di imposta applicabile a tributi erariali costituisce un'integrazione della disciplina dei medesimi tributi erariali» (sentenza n. 123 del 2010)*, la disposizione è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e della competenza esclusiva in materia di sistema tributario dello Stato.

Tale principio si estende a tutti quei tributi statali che, ai sensi dell'art. 8 dello statuto regionale, costituiscono una entrata della Regione Sardegna, in quanto la loro modifica esula dalle competenze legislative attribuite alla Regione ai sensi degli artt. 3 e 4 del medesimo statuto. Inoltre le norme statutarie censurate sono violate anche in relazione al fatto che la disposizione impugnata non è volta ad incentivare nuove imprese o a favorirne lo sviluppo.

Con riferimento all'articolo 7 comma 1 della l.r. 1/2011 che introduce i commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies nell'articolo 3 della l.r. n. 3/2009, attraverso i quali è finanziato e realizzato il piano pluriennale di stabilizzazione del personale precario delle amministrazioni locali, la Corte innanzitutto ricorda la propria giurisprudenza (sentenze n. 229 del 2011, n. 120 del 2008 e n. 169 del 2007) secondo cui anche le Regioni a statuto speciale, come la Sardegna, sono soggette ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica. Ora, in particolare, fra le norme censurate e l'art. 17, comma 10, del d.l.78/2009, sussistono difformità sotto vari profili : la disposizione statale non prevede la stabilizzazione pura e semplice ma esclusivamente l'assunzione a seguito dell'espletamento del pubblico concorso con riserva di posti, per accedere al quale è necessaria un'anzianità di servizio non di durata di trenta mesi, come previsto dalla legge della Regione Sardegna, ma di quella, più ampia, di trentasei mesi. Anche le date da prendere in considerazione divergono: sul periodo finale del servizio prestato che consente la fruizione dell'agevolazione la norma regionale va oltre quanto previsto dalla previsione statale.

Secondo la Corte, come già affermato (sentenza n. 69 del 2011), l'art. 17, comma 10, del d.l. 78/2009 è espressivo di un principio di coordinamento della finanza pubblica, volto al contenimento della spesa e le difformità esistenti fra questo ed il contenuto delle norme regionali censurate ne determinano la illegittimità costituzionale.

E' violato altresì l'art. 97 Cost., il quale impone che il reclutamento di personale debba avvenire attraverso il pubblico concorso; infatti le disposizioni regionali del 2011 prevedono lo svolgimento di una *specifica selezione concorsuale* riservata ai lavoratori precari in possesso dei requisiti previsti dalla legge regionale stessa.

Al riguardo la Corte ricorda che la natura comparativa ed aperta della procedura è elemento essenziale del concorso pubblico e la facoltà di introdurre deroghe è stata considerata legittima solo quando queste *siano funzionali alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle* (sentenza n. 299/ 2011).

Per quanto concerne il comma 2 dell'art. 7, la Corte afferma che il contenuto della disposizione e le modalità delle prove concorsuali ivi previste fanno escludere l'esistenza della par condicio fra i vari concorrenti, par condicio in assenza del quale la procedura di selezione è viziata e, in definitiva, lesi i principi di trasparenza ed efficienza dell'attività della PA sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

Anche nel comma 3 dell'art. 7 che prevede il passaggio ope legis, da una categoria contrattuale a quella superiore di una determinata parte di dipendenti regionali aventi certi requisiti, si rinviene la violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Né ha rilievo la circostanza che, fra i requisiti che si debbono avere per potere godere della progressione in carriera vi sia quello di essere stati in precedenza assunti presso l'amministrazione a seguito di un pubblico concorso, trattandosi di concorso bandito per una qualifica diversa, o il possesso di laurea richiesto ai concorrenti, essendo questo elemento del tutto *neutro* ai fini della dimostrazione di una più elevata preparazione professionale funzionale alla categoria superiore o ancora che per i dipendenti non in possesso di laurea il passaggio sia subordinato all'ulteriore requisito dell'aver superato selezioni interne per il passaggio alla categoria superiore. Né, infine che il personale di cui al predetto comma 3 debba partecipare ad un corso-concorso di formazione professionale da concludersi con una prova il cui mancato superamento (v. comma 3 bis art.7) comporta il venir meno della qualifica attribuita. Ciò perché lo svolgimento del corso-concorso, in assenza di una preliminare prova pubblica di selezione, non è equiparabile ad un concorso pubblico ed anche perché *il venir meno della qualifica attribuita* fa ritenere che il positivo esito del corso-concorso abbia una funzione meramente confermativa di una progressione lavorativa già avvenuta e non determinativa della stessa. Ora, atteso che l'inserimento del citato comma 3-bis nella complessiva disciplina oggetto di esame non vale a sanarne i vizi di legittimità costituzionale ed inoltre che lo svolgimento dei corsi-concorso è funzionale alla progressione di carriera di cui al precedente comma 3, ricorrono le condizioni per dichiarare l'illegittimità consequenziale di tale disposizione.

