

SENTENZA N. 27
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- | | | |
|------------------|-------------|------------|
| - Franco | BILE | Presidente |
| - Giovanni Maria | FLICK | Giudice |
| - Francesco | AMIRANTE | " |
| - Ugo | DE SIERVO | " |
| - Paolo | MADDALENA | " |
| - Alfio | FINOCCHIARO | " |
| - Alfonso | QUARANTA | " |
| - Franco | GALLO | " |
| - Luigi | MAZZELLA | " |
| - Gaetano | SILVESTRI | " |
| - Maria Rita | SAULLE | " |
| - Giuseppe | TESAURO | " |
| - Paolo Maria | NAPOLITANO | " |

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 20 e 22, e 2 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006 n. 16 (Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 18 agosto 2006, depositato in cancelleria il 10 agosto 2006 ed iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2008 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sandro Pasquali per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso ritualmente notificato e depositato in cancelleria, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto in via principale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 20 e 22, e 2 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16 (Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica).

1.1. – In relazione all'art. 1, comma 20, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, il ricorrente premette che la norma, nel sostituire il comma 4 dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 17 (Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento delle strutture amministrative di supporto agli organi elettivi della Giunta regionale), dispone che «Ai dipendenti con mansioni di autista in servizio presso la Giunta regionale e il Consiglio regionale è corrisposta una indennità omnicomprensiva in sostituzione degli istituti relativi allo straordinario, reperibilità, rischio e turnazione».

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, si tratta di disposizione che, dovendo essere ricondotta alla materia «tutela e sicurezza del lavoro» (oggetto di legislazione concorrente),

sarebbe illegittima per contrasto con il principio fondamentale espresso dall'art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Tale norma, al comma 1, dispone che «Il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi» e disciplina così i rapporti tra rappresentanze sindacali ed enti datori di lavoro con una normativa necessariamente uniforme su tutto il territorio nazionale. In particolare, a parere del ricorrente, il citato art. 45 impone che le singole voci componenti del trattamento economico dei dipendenti pubblici siano determinate con il contratto collettivo ed esclude che la fonte legislativa possa intervenire in materia.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che l'illegittimità della norma regionale è ancor più evidente se si considera che essa non ha stabilito alcunché a proposito del procedimento per la determinazione dell'indennità da essa prevista, determinazione alla quale, pertanto, dovrà necessariamente provvedere una legge successiva, come confermato anche dalla nuova formulazione dell'art. 8, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 17 del 2001. Tale norma, infatti, nella sua precedente versione prevedeva che l'indennità sarebbe stata stabilita «in relazione alla normativa vigente», dando così per presupposta l'osservanza anche dei principi fondamentali in materia. Invece il testo della norma introdotto dall'art. 1, comma 20, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006 si limita a disporre che la rideterminazione dell'indennità potrà avvenire a cadenza biennale «previa concertazione sindacale». L'intervento sindacale, dunque, è previsto solo per le modifiche successive, ma non per la prima determinazione dell'indennità.

1.2. – Relativamente all'art. 1, comma 22, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che la norma ha soppresso l'inciso «in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria D» nel comma 3 dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 18 (Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione). Aggiunge che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 62 del 2006, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2004, n. 39 (Interpretazione autentica della L.R. n. 18/2001 concernente: Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione), ha rilevato che «la norma di interpretazione autentica, sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale, consente di conferire la responsabilità delle segreterie non solo al personale interno di categoria “D”, ma anche a chi è in possesso dei requisiti per l'accesso a tale categoria [...], in conformità, del resto, con la ratio della disposizione interpretata, che già contemplava la possibilità di ricoprire quell'incarico, previa stipulazione di un contratto a tempo determinato, per l'estraneo all'amministrazione regionale in possesso dei requisiti per accedere alla predetta categoria». Poiché questo dato normativo è stato considerato decisivo per ritenere costituzionalmente legittima la norma esaminata, a parere del ricorrente l'eliminazione – disposta dall'art. 1, comma 22, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006 – della necessità del possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria D ai fini dell'assunzione a tempo determinato contrasterebbe con gli artt 3 e 97 della Costituzione.

1.3. – Con riferimento all'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, il Presidente del Consiglio dei ministri premette che l'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), ha imposto la rideterminazione, con una riduzione del 10 per cento, delle indennità, dei gettoni di presenza e di tutte le utilità, comunque denominate, spettanti, tra gli altri, ai consiglieri regionali, enunciando così un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Conseguentemente, a parere del ricorrente, l'art. 2, commi 7, 8 e 9, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006 [recte: l'art. 7, commi 7, 8 e 9, della legge reg. Abruzzo n. 18 del 2001, come sostituito dall'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006], aumentando proprio quelle voci di spesa che la norma fondamentale dello Stato invitava a ridurre, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2. – Si è costituita la Regione Abruzzo ed ha chiesto che le questioni siano dichiarate infondate.

2.1. – Rispetto all'art. 1, comma 20, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, la Regione deduce che la norma deve essere interpretata nel senso che essa costituisce il semplice presupposto della successiva definizione in sede contrattuale dell'indennità da essa prevista e il riferimento alla «previa concertazione sindacale» contenuto nella medesima disposizione censurata deve intendersi applicabile anche al «titolo originario di attribuzione della indennità».

Inoltre, ad avviso della Regione, il conferimento ex lege di indennità economiche non è di per sé censurabile sul piano costituzionale se, come nella fattispecie, esso sia delimitato dal rispetto dei principi del patto di stabilità e degli strumenti convenzionali di determinazione.

2.2. – Quanto all'art. 1, comma 22, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, la Regione deduce che l'eliminazione, operata da tale norma, dell'inciso «in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria D», contenuto nel testo originario dell'art. 6, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 18 del 2001, comunque non consente, in presenza di tutta la normazione regionale che diversamente dispone, che si possa accedere ad incarichi regionali senza il possesso dei requisiti necessari, perché l'inciso eliminato era meramente confermativo del generale regime giuridico del personale regionale.

2.3. – Con riferimento all'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, infine, la Regione sostiene che le disposizioni censurate dal Presidente del Consiglio dei ministri ineriscono a rimborsi spese e quindi non sussisterebbe contrasto con la normativa statale richiamata dal ricorrente.

3. – In altra memoria successivamente depositata, la Regione Abruzzo deduce che la legge della Regione Abruzzo 5 ottobre 2006, n. 30 (Modifica all'articolo 7 della L.R. 9 maggio 2001, n. 18 recante “Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione” così come sostituito dall'articolo 2 della L.R. 8 giugno 2006, n. 16 recante “Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica”), ha abrogato i commi 7, 8 e 9 dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 18 del 2001, così come sostituiti dall'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006. La Regione aggiunge che le disposizioni impugnate non hanno avuto alcuna applicazione nel periodo intercorso tra la loro entrata in vigore e la loro abrogazione e, pertanto, chiede che sulla relativa questione di legittimità costituzionale sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4. – Con atto depositato in cancelleria il 19 luglio 2007, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, in considerazione, appunto, dell'intervenuta abrogazione delle disposizioni introdotte dalla norma censurata.

Con deliberazione del 14 gennaio 2008, depositata nell'udienza di discussione, la Giunta della Regione Abruzzo ha accettato la rinuncia parziale del ricorrente.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto in via principale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 20 e 22, e 2 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16 (Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica).

2. – Il ricorrente ha successivamente rinunciato all'impugnazione dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006 e la Regione ha accettato tale rinuncia.

Pertanto, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, va dichiarata l'estinzione del giudizio limitatamente alla questione concernente il citato art. 2.

3. – Con riferimento alla questione relativa all'art. 1, comma 20, della legge reg. n. 16 del 2006, il ricorrente deduce che tale norma sostituisce il comma 4 dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 17 (Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento delle

strutture amministrative di supporto agli organi elettivi della Giunta regionale), il quale ora dispone, tra l'altro, che «Ai dipendenti con mansioni di autista in servizio presso la Giunta regionale e il Consiglio regionale è corrisposta una indennità omnicomprensiva in sostituzione degli istituti relativi allo straordinario, reperibilità, rischio e turnazione» e che «la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza con cadenza biennale possono rideterminare, previa concertazione sindacale, in armonia con i principi di contenimento della spesa per la finanza pubblica, le indennità di cui al presente comma».

Anche l'originaria versione del comma 4 dell'art. 8 contemplava tale emolumento ed il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che l'innovazione di maggior rilievo consiste nel fatto che la nuova versione della norma non disciplina il procedimento per la determinazione dell'indennità, mentre la versione precedente prevedeva che essa sarebbe stata stabilita «in relazione alla normativa vigente»; tutte le altre modificazioni, ad avviso dello stesso ricorrente, hanno comportato solamente una migliore formulazione della norma, senza innovazioni sostanziali.

Il ricorrente sostiene l'illegittimità della nuova versione della disposizione, deducendo che la norma impugnata deve essere ricondotta alla materia «tutela e sicurezza del lavoro», oggetto di competenza legislativa concorrente. La Regione sarebbe stata tenuta, quindi, al rispetto dei principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale, uno dei quali è espresso dall'art. 45 del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) che impone che le singole voci componenti del trattamento economico dei dipendenti pubblici siano determinate con il contratto collettivo ed esclude che la legge possa attribuire direttamente alcune indennità. Ora, poiché il testo introdotto dall'art. 1, comma 20, della legge reg. n. 16 del 2006 non prevede alcunché in ordine al procedimento per la determinazione dell'indennità, ad avviso del ricorrente alla quantificazione dell'emolumento dovrà necessariamente provvedere una legge successiva, in violazione del predetto principio fondamentale posto dalla legge statale.

3.1. – La questione, nei termini in cui è stata formulata, è inammissibile.

Il thema decidendum del giudizio di costituzionalità è fissato dal ricorso e dai motivi in esso contenuti (sui quali solamente può quindi svolgersi il contraddittorio: sentenza n. 533 del 2002) e, nel presente giudizio di costituzionalità, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'illegittimità della norma regionale affermando che essa deve essere ricondotta alla materia «tutela e sicurezza del lavoro».

In difformità da tale assunto, la relazione del Ministro degli affari regionali e le autonomie locali allegata alla delibera governativa di impugnazione delle norme regionali in esame (delibera della quale la predetta relazione costituisce parte integrante), individua le norme costituzionali violate dall'art. 1, comma 20, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006 nell'art. 117, secondo comma, lettera l), riconducendo la questione sotto questo profilo alla materia «ordinamento civile», e nell'art. 117, terzo comma, collocando la questione anche nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

Secondo il giudizio del Governo – espresso nella delibera del Consiglio dei ministri – le competenze statali illegittimamente invase dalle norme regionali impuginate sono la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile e quella concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Tale determinazione politica, contenuta nella delibera governativa e volta all'impugnazione della legge regionale sotto i profili sopraindicati, è stata disattesa nel ricorso poi proposto alla Corte dall'Avvocatura generale dello Stato. In quest'ultimo atto, infatti, si deduce la violazione di una competenza legislativa concorrente prevista dall'art. 117, terzo comma, relativa alla materia di tutela e sicurezza del lavoro, per inosservanza di un principio fondamentale ad essa inerente. La questione proposta dalla Difesa erariale risulta diversa da quella che il Consiglio dei ministri aveva inteso prospettare con proprio atto formale. In questa maniera, è stata introdotta nel presente giudizio una questione di legittimità costituzionale che, per essere sostanzialmente non

conforme a quella oggetto della menzionata delibera governativa, rimane priva del suo pertinente presupposto giuridico.

4. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 1, comma 22, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, il quale ha apportato modifiche al comma 3 dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 18 (Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione).

Quest'ultima norma si occupa dei responsabili delle segreterie dei gruppi consiliari e, nella sua prima formulazione, stabiliva che «la responsabilità delle segreterie può essere attribuita a personale di categoria “D” o a personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria “D”». L'art. 1 della successiva legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2004 n. 39 (Interpretazione autentica della L.R. n. 18/2001 concernente: Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione), ha disposto che la norma in questione deve essere interpretata nel senso che la responsabilità delle segreterie può essere attribuita anche a dipendenti regionali che, pur non essendo formalmente inquadrati nella categoria D, sono tuttavia in possesso dei relativi requisiti d'accesso.

L'art. 1, comma 22, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, è anch'esso intervenuto sul comma 3 dell'art. 6 della legge reg. n. 18 del 2001 ed ha soppresso l'inciso relativo ai requisiti che, secondo l'originaria versione della norma, il soggetto esterno doveva possedere per poter ricoprire l'incarico di responsabile della segreteria. A séguito di tale modifica, pertanto, attualmente l'incarico in oggetto può essere attribuito: a dipendenti regionali inquadrati nella categoria D; a dipendenti regionali non inquadrati nella categoria D, ma in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria D; ad esterni assunti con apposito contratto a tempo determinato, siano o meno in possesso dei requisiti richiesti per l'accesso alla categoria D.

Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che la modifica della norma viola i princípi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.).

La questione è fondata.

E' palese, infatti, l'irragionevolezza di una disposizione che – senza alcuna ragione giustificatrice –, da un lato, richiede ad alcune categorie di aspiranti all'incarico (i dipendenti interni all'amministrazione regionale) determinati requisiti (quelli previsti per l'accesso alla categoria D) e, dall'altro, ne prescinde per altre categorie di possibili interessati (i soggetti esterni all'amministrazione).

Tale irragionevolezza ridonda anche in violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, perché la previsione dell'assunzione (sia pure a tempo determinato) di personale, g sfornito dei requisiti normalmente richiesti per lo svolgimento delle funzioni che è destinato ad espletare, determina l'inserimento nell'organizzazione pubblica di soggetti che non offrono le necessarie garanzie di professionalità e competenza.

Le considerazioni ora svolte non sono contraddette dall'ultima parte del comma 3 dell'art. 6 della legge reg. n. 18 del 2001 (pure introdotta dall'art. 1, comma 22, della legge reg. n. 16 del 2006, ma non impugnata dallo Stato), secondo cui l'incarico di responsabile delle segreterie dei gruppi consiliari abruzzesi può essere attribuito anche «al personale di cui all'art. 5, comma 3», vale a dire ai dipendenti regionali assegnati alle segreterie dei Consiglieri segretari e dei Presidenti delle Commissioni permanenti, di Vigilanza e della Giunta per il regolamento. E' vero che a queste ultime segreterie possono essere assegnati, oltre che impiegati di categoria D, anche impiegati delle categorie inferiori; ma è vero anche che il rinvio «al personale di cui all'art. 5, comma 3», operato dalla norma in oggetto, ha il solo effetto di consentire che l'incarico di responsabile delle segreterie dei gruppi consiliari sia attribuito anche a dipendenti regionali che contestualmente svolgano la loro attività presso le segreterie dei Consiglieri segretari e dei Presidenti delle commissioni, ferma restando, comunque, la necessità dell'inquadramento nella categoria D.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 22, della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16 (Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica), nella parte in cui abroga le parole «in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria D» nell'art. 6, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 18 (Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione);

2) *dichiara* estinto il giudizio relativo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16, sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 20, della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16, sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 febbraio 2008.