

## La legge finanziaria friulana per il 2012 davanti alla Corte costituzionale: stabilizzazione del personale, rispetto del patto di stabilità interno, finanza locale

di Quirino Camerlengo  
(luglio 2013)

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni")

1. La legge finanziaria 2012 della Regione Friuli-Venezia Giulia (l.r. n. 18 del 2011) è stata oggetto di una significativa opera di conformazione al dettato costituzionale con la sentenza n. 3 del 2013. Di questa pronuncia è senza dubbio rilevante il trattamento riservato all'autonomia speciale, che per i profili quivi considerati nulla o poco si differenzia dall'autonomia ordinaria<sup>1</sup>.

Indugiando sulle sole questioni rispetto alle quali la Corte è entrata nel merito, si può procedere ad una loro analisi attraverso un raggruppamento per ambiti omogenei di disciplina<sup>2</sup>.

2. Innanzitutto, in relazione a due previsioni, accomunate dalla volontà di stabilizzare il rapporto di lavoro a tempo determinato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, il giudice delle leggi non ha fatto altro che ribadire il proprio consolidato orientamento in materia<sup>3</sup>.

Si trattava di due disposizioni non dissimili quanto a risultato perseguito. La prima prevedeva che il personale non dirigenziale in servizio presso le Province con un rapporto di lavoro a tempo determinato avrebbe potuto essere stabilizzato, a condizione che avesse già maturato, alla data di entrata in vigore della legge stessa, almeno diciotto mesi di esperienza lavorativa nel settore delle politiche del lavoro e purché assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale. La seconda disposizione oggetto di doglianza contemplava la stabilizzazione del personale in servizio a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2006, mediante proroghe dei relativi contratti.

In entrambi i casi la Corte ha riconosciuto la violazione dell'art. 17, comma 10, del decreto legge n. 78 del 2009 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 102 del 2009), evocato dal ricorrente quale parametro interposto in relazione all'asserita incompatibilità con gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost. La Corte ha avuto più volte modo di riconoscere tale qualità alla previsione dettata dal legislatore statale, quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, in quanto informato alla finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale<sup>4</sup>. Anche le Regioni a regime differenziato sono tenute ad osservare tale disciplina<sup>5</sup>.

Quanto alla prima delle due disposizioni annullate dalla Corte, essa consente alle Province di addivenire alla stabilizzazione secondo una disciplina che, pur ricalcando il

<sup>1</sup> In argomento, v. D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, in questa *Rivista* 2009, 1309 ss., e F. MINNI, *Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale di fronte al federalismo fiscale: pari non sono ?*, *ivi* 2012, 635 ss. V., in generale, G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, *ivi* 2004, 1119 ss., nonché P. GIANGASPERO, *Le Regioni speciali dieci anni dopo la riforma del Titolo V*, *ivi* 2011, 765 ss.

<sup>2</sup> Quale introduzione al tema v. G. IERACI, *Il Friuli-Venezia Giulia. Autonomia finanziaria senza tassazione, un'occasione persa ?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2012, 143 ss.

<sup>3</sup> Cfr. A. TROISI, *Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale*, in questa *Rivista* 2009, 1213 ss.

<sup>4</sup> Cfr. le sentenze n. 212 del 2012; n. 310, n. 108, n. 69 e n. 68 del 2011.

<sup>5</sup> Così la sentenza n. 229 del 2011. Cfr., pure, le sentenze n. 120 del 2008 e n. 169 del 2007.

procedimento definito dalla norma interposta, nulla dice in merito alla quantificazione della riserva di posti disponibili. Il riscontrato vizio d'incostituzionalità, dunque, consiste nell'omessa indicazione di una soglia massima di posti riservati. In effetti, la norma statale ha configurato inedite modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dal personale precario, stabilendo lo svolgimento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti in favore di tale personale. A decorrere dal gennaio 2010 a tutte le pubbliche amministrazioni è preclusa ogni diversa procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo.

Quanto alla seconda previsione oggetto di impugnazione, essa, ampliando nel tempo una pregressa disciplina regionale<sup>6</sup>, finisce col delineare un processo di stabilizzazione di personale già in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato, prorogando indefinitamente contratti a termine già scaduti e più volte rinnovati «con chiara elusione del principio del pubblico concorso – previsto dall'art. 97 Cost. a garanzia dell'eguaglianza, dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione – e dell'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento all'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009».

Di poco precedente, peraltro, è una decisione della Corte che ha annullato una previsione del tutto analoga a quella appena ricordata<sup>7</sup>. Già allora questo Collegio riconobbe che le proroghe dei contratti a termine sono chiaramente finalizzate a far rientrare i lavoratori titolari di tali contratti in un piano di assunzioni a tempo indeterminato. Non essendo previsto un termine finale per la proroga e neppure per la definizione del piano di assunzioni, siffatta disciplina «perpetua una modalità di assunzione del personale, per porre rimedio alle carenze di organico, che fa del contratto a termine un modulo ordinario di assunzione del personale della pubblica amministrazione e non già forma contrattuale riservata, come dovrebbe essere, ad esigenze eccezionali e straordinarie, in violazione, appunto dell'art. 97 Cost.».

La circostanza, poi, che il personale in questione sia stato selezionato attraverso l'«utilizzo di graduatorie di concorsi pubblici per l'accesso all'impiego regionale» non esime la disposizione censurata dai vizi riscontrati. E ciò per tre motivi: innanzitutto, detta disposizione reca un riferimento generico e indeterminato alle graduatorie per l'accesso all'impiego regionale, senza specificare né delimitare l'ambito delle graduatorie all'interno delle quali si può attingere per la stabilizzazione del rapporto di lavoro; in secondo luogo, essa autorizza esplicitamente l'amministrazione regionale ad attingere alle predette graduatorie anche in deroga alla scadenza delle stesse, «cosicché il collegamento con l'originario concorso pubblico che ha dato luogo alla graduatoria può risultare assai remoto nel tempo»; infine, come ha più volte statuito la stessa Corte, il concorso è necessario anche nei casi di trasformazione di rapporti non di ruolo in rapporti di ruolo<sup>8</sup>. Tale principio può sì subire deroghe, purché limitate e giustificate dall'esigenza di garantire alla p.a. specifiche competenze consolidate all'interno dell'amministrazione stessa e non acquisibili dall'esterno: «evenienza, quest'ultima, che non ricorre in ordine alla disposizione impugnata, la quale delinea una generica procedura di stabilizzazione del personale precario, del tutto priva di riferimenti alla specificità di particolari competenze e funzioni di cui l'amministrazione abbisogna».

Giova ricordare che nella giurisprudenza costituzionale, la stabilizzazione del personale precario rileva su due versanti: quello relativo al coordinamento della finanza pubblica

---

<sup>6</sup> Trattasi dell'art. 12, comma 19, della l.r. n. 9 del 2008, secondo cui «la Regione può continuare ad avvalersi del personale, in servizio al 31 dicembre 2007, nonché alla data di entrata in vigore della presente legge, con contratto di lavoro a tempo determinato, assunto mediante utilizzo di graduatorie di concorsi pubblici per l'accesso all'impiego regionale, anche in deroga alla scadenza delle graduatorie stesse, mediante proroghe dei rispettivi contratti, al fine di definire un piano di assunzioni a tempo indeterminato».

<sup>7</sup> Sentenza n. 217 del 2012.

<sup>8</sup> V., infatti, le sentenze n. 150 del 2010, n. 293 del 2009 e n. 205 del 2004.

(ambito di competenza legislativa concorrente) e quello relativo al principio del pubblico concorso.

Quanto al primo crinale, la pronuncia in esame si colloca nell'alveo tracciato da precedenti decisioni. Limitando l'attenzione all'anno 2012, vale la pena ricordare la pronuncia con la quale la Corte ha annullato una norma legislativa della Regione Sardegna che contemplava il finanziamento di 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. È risultata chiara la «distonia esistente fra questo ed il contenuto della norma censurata»<sup>9</sup>. È stata poi dichiarata incostituzionale una norma di legge molisana che prevedeva la destinazione, in sede di manovra finanziaria annuale, di risorse finanziarie al fine di promuovere la stabilizzazione dei lavoratori con contratto LSU (lavori socialmente utili)<sup>10</sup>. Similmente, la Corte ha caducato una norma della Regione Basilicata che disponeva la stabilizzazione di lavoratori socialmente utili che erano stati esclusi da tale beneficio in forza di una precedente delibera della Giunta regionale. Una precedente legge regionale che aveva autorizzato la stabilizzazione era, però, «stata travolta dalla successiva entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2009»<sup>11</sup>. Infine, con la già ricordata sentenza n. 212 del 2012, la Corte ha accolto la questione relativa alla norma regionale sarda che contemplava la stabilizzazione del personale non dirigenziale addetto al servizio sanitario di urgenza ed emergenza che avesse lavorato per almeno trenta mesi negli ultimi cinque anni. Anche in questo caso, è riscontrata la violazione dei principi fondamentali dettati dal decreto legge n. 78 del 2009.

Quanto al secondo versante, dalla copiosa giurisprudenza costituzionale sedimentata nel tempo affiorano le seguenti fondamentali statuizioni:

- la natura comparativa ed aperta della procedura è un elemento essenziale del concorso pubblico;

- la facoltà di introdurre deroghe è stata limitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle;

- ove vi sia l'esigenza di consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella pubblica amministrazione, in assenza di situazioni del tutto eccezionali, il sistema non tollera la riserva integrale dei posti disponibili in favore del personale interno;

- quanto alla stabilizzazione di personale precario, sono state dichiarate incostituzionali disposizioni regionali che prevedevano procedure di stabilizzazione di personale impegnato in lavori socialmente utili senza porre limiti percentuali al ricorso a tale tipo di assunzione e senza fornire indicazioni circa la sussistenza dei requisiti per poter ammettere deroghe al principio del concorso pubblico, vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione. In particolare non è sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione, né basta la "personale aspettativa degli aspiranti" ad una misura di stabilizzazione;

- in tema di incarichi fiduciari a supporto degli organi politici, l'individuazione dei collaboratori esterni può avvenire anche sulla base di criteri di tipo fiduciario, dato il carattere politico dell'organo che questi ultimi sono chiamati a coadiuvare. Pertanto, il legislatore regionale è autorizzato a derogare ai criteri fissati dal d.lgs. n. 165 del 2001, purché siano previsti, in alternativa, propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto

<sup>9</sup> Sentenza n. 30 del 2012.

<sup>10</sup> Sentenza n. 51 del 2012.

<sup>11</sup> Così a sentenza n. 211 del 2012. Cfr. la sentenza n. 310 del 2011.

della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico.

Ancora una volta, l'anno 2012 è un ottimo lasso temporale cui guardare per rinvenire coerenti riscontri a tale indirizzo interpretativo.

Così, la Corte ha constatato che le disposizioni dettate dal legislatore sardo prefigurano lo svolgimento non di un concorso aperto a tutti ma esclusivamente di una «specifica selezione concorsuale» riservata ai lavoratori precari in possesso dei requisiti previsti dalla legge regionale stessa. Sicché, «sia l'ampia riserva di posti, pari quasi alla metà dei posti disponibili in atto e che si verrebbero a determinare in un prossimo futuro, in favore di una determinata categoria di concorrenti, sia la valorizzazione in sede concorsuale dei titoli di servizio – della quale, data la sua dichiarata finalità premiale, si governeranno i concorrenti, dipendenti precari della Amministrazione regionale e pararegionale, già destinatari della riserva dei posti –, sia, infine, la limitazione ai soli “titoli e colloquio” delle prove concorsuali con esenzione dei riservatari dall'espletamento di eventuali prove di preselezione, fanno fondatamente escludere che lo svolgimento dei pubblici concorsi richiamati dalla disposizione censurata sia governato dal principio della *par condicio* fra i vari concorrenti, in assenza del quale la procedura di selezione dei migliori aspiranti è indubbiamente viziata e, in definitiva, non idonea ad assicurare la soddisfazione delle finalità sia di trasparenza che di efficienza dell'operato della Pubblica Amministrazione cui è ispirato l'art. 97 della Costituzione»<sup>12</sup>.

Lo stesso legislatore sardo è stato dalla Corte contraddetto anche in un successivo giudizio sempre in tema di stabilizzazione di personale precario, con la previsione di un programma mirato a generare opportunità di lavoro per i qualificati come lavoratori socialmente utili. La normativa censurata consentiva l'attuazione di programmi volti alla creazione di posti di lavoro a favore degli LSU, anche con il coinvolgimento di società *in house*, permettendo agli enti interessati di continuare ad utilizzarli, accollando l'onere finanziario derivante dalla loro stabilizzazione all'amministrazione regionale. Ebbene, «la normativa impugnata non rispetta [...] le condizioni già da tempo esplicitate dalla giurisprudenza costituzionale, instaurando un progetto di stabilizzazione sciolto da qualsiasi specifica finalità amministrativa, se non quella risolvendosi nell'inserimento stabile nei ruoli dell'Amministrazione di lavoratori appartenenti a detta categoria»<sup>13</sup>.

Con la già ricordata sentenza n. 211 del 2012, la Corte ha ribadito che la stabilizzazione in parola «realizza una forma di assunzione riservata, senza predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale ed esclude o riduce irragionevolmente la possibilità di accesso al lavoro dall'esterno e viola [...] il principio del pubblico concorso e quello di buona amministrazione di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione». Senza trascurare, infine, la pure richiamata sentenza n. 212 del 2012.

La norma friulana secondo cui «il personale del ruolo regionale che svolge incarichi dirigenziali a tempo determinato sia inquadrato nel ruolo unico dei dirigenti regionali con incarico a tempo indeterminato» è stata dichiarata incostituzionale con la succitata sentenza n. 217 del 2012, oltre che per le ragioni dapprima esposte, in quanto «ha comunque operato in una logica di riserva assoluta di posti, provvedendo a recepire [...] gli esiti di procedure selettive, prive dei connotati e delle garanzie del concorso pubblico, preordinate alla successiva assunzione *nominatim* di dirigenti, dovendosi quindi escludere che la eccezionalità dell'assunzione, dalla stessa norma espressamente prevista, sia conforme al buon andamento della pubblica amministrazione, cui è presidio anche il principio innanzi richiamato».

---

<sup>12</sup> Sentenza n. 30 del 2012.

<sup>13</sup> Sentenza n. 99 del 2012.



2.1. Sempre in tema di personale, ma in relazione ad un diverso profilo, rileva la declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 15, comma 10, della censurata legge finanziaria.

In forza della denunciata disposizione il beneficio economico per le graduatorie già in essere alla data di entrata in vigore della medesima norma, fatto salvo il diritto all'immediata ricollocazione in graduatoria e al riconoscimento ai fini giuridici dell'eventuale progressione acquisita, è riconosciuto, con diritto agli arretrati, previo reperimento delle risorse previste dagli accordi integrativi. La corresponsione di tale beneficio economico verrà riconosciuta prima della dazione o corresponsione al personale di emolumenti relativi a procedure di progressione riferite alla decorrenza successiva.

Per la Corte, così statuendo, la contestata norma configge irrimediabilmente con il parametro interposto costituito dall'art. 9, comma 21, del decreto legge n. 78 del 2010 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 122 del 2010), a mente del quale «per il personale contrattualizzato le progressioni in carriera comunque denominate, ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

La Corte aveva già affermato, con la sentenza n. 215 del 2012, che la norma interposta vincola le Regioni, anche a statuto speciale, nei suoi aspetti di dettaglio, senza alcuna possibilità di deroga.

È interessante notare come la difesa regionale avesse addebitato alla controparte di essere incappata in un equivoco, visto che la norma regionale avrebbe dovuto considerarsi inclusiva delle sole procedure di progressione orizzontale per l'anno 2010. A parte ciò, la stessa difesa aveva escluso la portata di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto all'evocato parametro interposto, trattandosi di una norma che limita una voce specifica di spesa con norma autoapplicativa, non suscettibile di svolgimento da parte della Regione.

Rammento che la Corte ha riconosciuto la natura di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alle norme statali che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi<sup>14</sup>.

Secondo la Corte, il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti»<sup>15</sup>.

Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»<sup>16</sup>.

Lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni «a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale»<sup>17</sup>. In

<sup>14</sup> Tra le tante, v. le sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010. Cfr. D. IMMORDINO, *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in questa *Rivista* 2011, 415 ss.

<sup>15</sup> Cfr. sentenza n. 182 del 2011. V. G.G. CARBONI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica negli ordinamenti decentrati, tra limiti costituzionali e vincoli economici*, in questa *Rivista* 2011, 605 ss.

<sup>16</sup> V. le sentenze n. 182 del 2011; n. 297 del 2009; n. 289 del 2008; n. 169 del 2007. Cfr. A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in questa *Rivista* 2008, 1235 ss.

<sup>17</sup> Sentenza n. 182 del 2011.

caso contrario, la norma statale non può essere ritenuta di principio<sup>18</sup>, a prescindere dall'autoqualificazione operata dal legislatore<sup>19</sup>.

Inoltre, quando la disposizione impugnata costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, «l'eventuale impatto di essa sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed organizzativa (artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.) della ricorrente si traduce in una "circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale"»<sup>20</sup>.

Sempre secondo la resistente, poi, la denunciata norma regionale non avrebbe potuto essere comunque annullata per violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile, avendo il ricorrente lamentato solo la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Questa precisazione rispecchia una preoccupazione destituita di fondamento in quanto la Corte non avrebbe potuto mai estendere il *thema decidendum* dichiarando l'incostituzionalità della censurata disposizione per violazione di un parametro non espressamente invocato dalla parte ricorrente<sup>21</sup>. Ad ogni modo, lo scrupolo della difesa regionale riposa su di un recente precedente in forza del quale l'art. 9, comma 21, cit. integra la disciplina di un istituto contrattuale (il trattamento economico dei dipendenti pubblici), con conseguente sua riconducibilità alla materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, nell'ambito della quale quest'ultimo, pertanto, può emanare anche norme di dettaglio»<sup>22</sup>.

3. Con l'art. 16, comma 1, della legge finanziaria 2012 il legislatore friulano ha subordinato l'obbligo di contribuzione a titolo di solidarietà e perequazione, posto a carico della Regione Friuli-Venezia Giulia dai commi da 151 a 159 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, alla piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 Cost. e alla verifica che un omologo contributo venga richiesto a tutte le autonomie territoriali del Paese. In altri termini, in forza di tale previsione l'amministrazione regionale risulta autorizzata ad effettuare la contribuzione in parola solo a condizione che lo Stato abbia dato una «assicurazione» alla «piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

<sup>18</sup> Infatti, sentenza n. 159 del 2008.

<sup>19</sup> Così la sentenza n. 237 del 2009.

<sup>20</sup> Cfr. sentenze n. 40 del 2010; n. 169 del 2007; n. 36 del 2004.

<sup>21</sup> Cfr. ordinanza n. 123 del 2012. V., in tema, F. CORVAJA, *Il mutamento del parametro nel giudizio in via principale, tra diritto di difesa ed economia processuale*, in questa *Rivista* 2006, 461 ss.

<sup>22</sup> Sentenza n. 215 del 2012 cit. V., tra le altre, le sentenze n. 215, n. 213, n. 173 e n. 63 del 2012; n. 339 e n. 77 del 2011; n. 95 del 2007; n. 233 del 2006; n. 2 del 2004. Quanto alla legislazione friulana si rammenta la sentenza n. 141 del 2012. Oggetto di censura da parte del Tribunale di Trieste erano due previsioni che vietavano al personale appartenente alla polizia municipale la possibilità di accedere al contratto di lavoro a tempo parziale, nel contempo stabilendo che i rapporti a tempo parziale in corso venissero convertiti in contratti a tempo pieno entro la data del 31 dicembre 2012. La prima disposizione è stata dalla Corte salvata, non intervenendo direttamente sulla disciplina del contratto di lavoro a tempo parziale e limitandosi in realtà a stabilire, per il futuro, che il personale addetto a funzioni di polizia locale non potrà usufruire di tale modalità di prestazione del rapporto di lavoro: «questa previsione non altera il contenuto di un contratto regolato dalla legge statale, ma sceglie quale tipo di contratto dovrà essere applicato ad una determinata categoria di dipendenti». La norma, quindi, spiega la sua efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del contratto di lavoro e incide in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive. La disposizione impugnata non incide sulla struttura della disciplina del rapporto di lavoro ma regola l'uso di quell'istituto da parte delle amministrazioni locali, su cui la legge regionale ha competenza. In particolare, non disciplina il *part-time* con modalità diverse da quelle stabilite dalla legge statale, ma regola la sua applicabilità, con riferimento ad una categoria di dipendenti con caratteri e funzioni particolari, attinenti alla sicurezza. Opposta sorte è spettata, invece, alla seconda disposizione. Prevedendo l'obbligatoria conversione dei contratti di lavoro a tempo parziale, in precedenza stipulati, in contratti a tempo pieno entro la data del 31 dicembre 2012, non fa che incidere direttamente sulla disciplina di contratti che già esistono. La natura transitoria della disposizione in esame manifesta la sua illegittimità costituzionale, in quanto «non regola, per il futuro, la possibilità o il diniego di utilizzazione di una determinata forma contrattuale, ma altera il contenuto di contratti a tempo parziale conclusi in precedenza e già in corso, in tal modo intervenendo nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato».

secondo i principi enunciati nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e del coinvolgimento nel medesimo impegno di tutte le Regioni e Province autonome, Comuni e Province»<sup>23</sup>.

Si tratta degli obblighi di solidarietà, contratti in base al Protocollo d'Intesa firmato a Roma il 29 ottobre 2010 e recepito dall'art. 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010, rispetto ai quali la Regione resistente ha posto una condizione aggiuntiva e peculiare.

Ebbene, per la Corte siffatta condizione, posta unilateralmente dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, costituisce una violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 119 Cost.

La contribuzione in oggetto è stata introdotta dalla legislazione statale nel quadro dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, a sua volta applicativa dell'art. 119 Cost., e a fronte di una procedura concertata, ispirata alla leale collaborazione e confluita nel summenzionato Protocollo di Roma sopracitato.

Si noti che l'Avvocatura dello Stato aveva denunciato, nel ricorso, l'assenza, nel quadro normativo di riferimento, di qualsivoglia condizione alla liquidazione delle somme, e che gli effetti positivi sui saldi di finanza pubblica erano già stati scontati nell'ambito di norme legislative inderogabili. Sicché, la prevista possibilità di condizionare l'erogazione delle somme risultanti ad una sorta di controllo *ex post* riservato alla Regione non poteva che considerarsi lesiva del principio di leale collaborazione di cui l'Accordo succitato è espressione.

A ciò la difesa regionale eccepiva che, alla luce dei diversi obiettivi perseguiti dal protocollo d'intesa, la verifica, peraltro rimessa allo Stato, circa a destinazione delle risorse alla soddisfazione dell'interesse pubblico cui erano preordinate dall'art. 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010, non rappresentava una "condizione", bensì un semplice rinnovo da parte statale dell'impegno assunto nell'Accordo. Anzi, il principio di leale collaborazione risulta violato dalla pretesa statale di poter usare liberamente le risorse regionali, senza dover garantire il rispetto della destinazione fissata consensualmente.

Il principio di leale collaborazione si è insinuato in pressoché tutti gli spazi caratterizzati dalla interazione tra Stato e Regioni<sup>24</sup>. Il modello negoziale dell'accordo, in particolare, ha conquistato anche i campi dominati dalle relazioni finanziarie, e ciò è particolarmente significativo in un frangente drammatico come il presente in cui tutti gli enti che, *ex art.* 114 Cost., costituiscono la Repubblica (e non solo !) sono chiamati a compiere sforzi immani in vista del contenimento della spesa pubblica e dell'ottimale utilizzazione delle risorse più che mai scarse.

Intanto, la Corte ha reiteratamente riconosciuto la coattività del cd. «Patto di stabilità interno» anche nei confronti delle Regioni a regime differenziato.

In generale, i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica «devono ritenersi applicabili anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica»<sup>25</sup>.

Le Regioni e le autonomie territoriali sono tenute a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, assunti in sede europea per garantire il rispetto del Patto di stabilità e crescita. A tal fine, questi enti sono assoggettati alle regole del Patto di stabilità interno, che, da un lato, indicano «limiti complessivi di spesa» e, dall'altro lato, prevedono «sanzioni volte ad assicurar[n]e il rispetto». Simili sanzioni operano «nei confronti degli

<sup>23</sup> In argomento v. soprattutto L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in questa *Rivista* 2003, 11 ss.

<sup>24</sup> V. R. BIN, *La "leale collaborazione" tra prassi e riforma*, in questa *Rivista* 2007, 393 ss.

<sup>25</sup> Cfr. le sentenze n. 118 del 2012; n. 229 del 2011; n. 120 del 2008; n. 169 e n. 82 del 2007; n. 417 del 2005; n. 353, n. 345 e n. 36 del 2004; n. 416 del 1995; in senso analogo, anche la sentenza n. 267 del 2006.

enti che abbiano superato i predetti limiti» e, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, «costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica»<sup>26</sup>.

Il patto di stabilità interno stabilisce limiti alla crescita della spesa complessiva e ai pagamenti degli enti territoriali, relativamente sia alle spese correnti, sia a quelle in conto capitale, ivi comprese le spese di personale, perseguendo l'obiettivo di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nelle misure dirette ad assicurare il rispetto dei vincoli in ordine al disavanzo pubblico. La stessa Corte aveva già riconosciuto la legittimità del «potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti», e che, «in via transitoria e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale», possono anche imporsi limiti complessivi alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi<sup>27</sup>.

Ebbene, detti vincoli gravano anche sulle Regioni ad autonomia speciale, in considerazione dell'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni all'azione di risanamento della finanza pubblica<sup>28</sup>.

La Corte ha, però, precisato che l'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni all'azione di risanamento della finanza pubblica deve essere temperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti. In questa prospettiva, la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del temperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal Patto di stabilità<sup>29</sup>. Già anteriormente alla riforma costituzionale del 2001 fu introdotto, con la legge n. 449 del 1997, il metodo dell'accordo, per poi essere riprodotto da tutte le successive leggi finanziarie. Secondo la Corte, tale metodo deve essere tendenzialmente preferito ad altri, dato che «la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi»<sup>30</sup>.

A fronte di tali vincoli, lo scrupolo manifestato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, celante una non peregrina preoccupazione quanto al rispetto statale degli impegni assunti in sede pattizia, appare incompatibile con una sua traduzione in una norma di diritto positivo, stante la sua evidente inconciliabilità con il principio di leale collaborazione che preclude alle parti di porre unilateralmente obblighi e condizioni. La stessa Corte ha statuito che il suddetto principio, «che domina le relazioni fra i livelli di governo là dove si verificano [...] interferenze fra le rispettive sfere e i rispettivi ambiti finanziari, esige che si attuino tale meccanismo mediante procedimenti non unilaterali»<sup>31</sup>.

La ricordata sentenza n. 82 del 2007 delinea chiaramente il quadro entro il quale si colloca il caso qui esaminato. Secondo la Corte, il necessario inquadramento del metodo negoziale in un assetto più complesso di condizioni discende dalla previsione, contenuta nell'art. 48 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, della necessaria armonizzazione dell'autonomia finanziaria di tale Regione con i principi della solidarietà nazionale. Già in passato, con la rievocata sentenza n. 353 del 2004 il giudice delle leggi aveva ritenuto legittima la previsione, di cui alla legge finanziaria 2002, di un decreto ministeriale, da adottare in pendenza delle trattative tra Stato e Regioni a statuto speciale,

<sup>26</sup> Cfr. le sentenze n. 155 del 2011; n. 289 e n. 190 del 2008; n. 412 e n. 169 del 2007; n. 4 del 2004.

<sup>27</sup> Sentenza n. 36 del 2004.

<sup>28</sup> Già la sentenza n. 416 del 1995 e successivamente, anche se non con specifico riferimento alle Regioni a statuto speciale, le sentenze n. 417 del 2005 e nn. 353, 345 e 36 del 2004.

<sup>29</sup> Sentenza n. 82 del 2007.

<sup>30</sup> Sentenza n. 353 del 2004.

<sup>31</sup> Sentenza n. 98 del 2000. V. già la sentenza n. 39 del 1984.



per la determinazione, fino al raggiungimento dell'accordo, dei flussi di cassa verso gli enti predetti, ancorandoli ai limiti di spesa previsti per le Regioni di diritto comune. Detto regime è stato giudicato non solo in armonia con il principio di tendenziale preferenza del metodo dell'accordo, ma anche non arbitrario, proprio grazie al collegamento del provvedimento ministeriale ad un preciso dato normativo.

La Corte ha, altresì, precisato che in difetto di stipula dell'accordo non si ha la definitiva applicazione del regime di spesa delle Regioni ordinarie, ma solo la sua provvisoria vigenza. Detta transitorietà non comporta, quindi, alcuno svuotamento del principio pattizio. A fronte di un eventuale atteggiamento ostruzionistico dello Stato, volto a procrastinare oltre il termine previsto la conclusione dell'accordo, alla Regione non resterebbe che sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte per far valere le concrete lesioni alla propria autonomia finanziaria.

4. In qualche modo connessa alla questione dello spirito collaborativo che deve animare le relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, in tema di patto di stabilità interno, è la doglianza relativa all'art. 18, comma 11, dell'impugnata legge finanziaria regionale.

Questa disposizione aggiunge una nuova norma all'art. 12 della l.r. n. 17 del 2008. Più precisamente, dopo che il comma 21 aveva già previsto diverse scadenze, entro le quali gli enti locali regionali erano tenuti a presentare diversi dati di bilancio all'amministrazione regionale, il nuovo comma 21-*bis* specifica che «a fini conoscitivi e di trasmissione al Ministero dell'Economia e delle Finanze, per le valutazioni sull'andamento dei saldi di finanza pubblica, sono richiesti contestualmente all'invio delle informazioni di cui al comma 21, i dati necessari per la costruzione del saldo di competenza mista».

Il ricorrente lamenta che le regole applicate dalla Regione agli enti locali non consentono di rispettare le tempistiche stabilite dal legislatore nazionale, pregiudicando in tal modo allo Stato di conseguire i dati necessari per effettuare un completo monitoraggio del patto di stabilità interno.

La norma impugnata risulta illegittima alla luce dell'impegno assunto dalla Regione di monitorare l'andamento della finanza pubblica del sistema di autonomie iscritte nel territorio regionale e di garantirne la tenuta, proprio nella parte in cui prevede che i dati necessari per la costruzione del saldo di competenza mista siano richiesti contestualmente all'invio delle informazioni di cui al citato comma 21.

Quest'ultima previsione, infatti, contempla una pluralità di scadenze tra le quali risulta difficile individuare quella che è fatta oggetto di specifico rinvio da parte della disposizione impugnata. Ad ogni modo, la Corte ritiene plausibile identificare la scadenza del 31 luglio trattandosi di dati a consuntivo. Poiché la Regione Friuli-Venezia Giulia ha l'obbligo di trasferire al Ministero dell'Economia e delle Finanze i dati relativi al saldo di competenza mista entro il 31 marzo di ogni anno, «non si vede come essa possa entrare in possesso dei dati di ciascun ente locale in tempo utile, dal momento che sembra imporre a questi il termine del 31 luglio per la trasmissione».

Il giudice delle leggi ha costantemente riconosciuto la legittimità costituzionale delle disposizioni statali che impongono alle pubbliche amministrazioni «obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali, riconducendole ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta "finanza pubblica allargata"»<sup>32</sup>. Pertanto, l'obbligo posto in capo alle amministrazioni pubbliche regionali e locali di comunicare annualmente i dati richiesti mira a garantire all'amministrazione centrale una adeguata conoscenza della spesa pubblica complessiva in vista dell'adozione di misure di finanza pubblica nazionale idonee ad assicurare il rispetto dei parametri fissati nel patto di

<sup>32</sup> Cfr. le sentenze n. 57 del 2010; n. 417, n. 64 e n. 35 del 2005; n. 376 del 2003. Cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, in questa *Rivista* 2004, 763 ss.

stabilità e crescita dell'Unione europea<sup>33</sup>. Le disposizioni statali che contemplano un simile obbligo sono dirette a consentire l'acquisizione e l'elaborazione a livello centrale (il coordinamento) dei dati in parola, al fine di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica<sup>34</sup>. Per la Corte equivalenti, a questo scopo, appaiono prescrizioni relative al conferimento di piena pubblicità per alcune categorie di dati<sup>35</sup>.

La Corte aveva anche di recente ribadito come, alla luce del carattere finalistico dell'azione di coordinamento della finanza pubblica, la competenza statale a fissare una tempistica uniforme per tutte le Regioni, circa la trasmissione di dati attinenti alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica, fosse logicamente ricavabile dalle esigenze di coordinamento, soprattutto in un ambito, quale quello caratterizzato dalla vigenza del patto di stabilità interno, intimamente correlato alle esigenze di rispetto dei vincoli comunitari. La Corte ha, infatti, osservato che «tempi non coordinati delle attività di monitoraggio – strumentali, queste ultime, allo scopo di definire, per ciascun anno, i termini aggiornati del patto di stabilità – provocherebbero difficoltà operative e incompletezza della visione d'insieme, indispensabile perché si consegua l'obiettivo del mantenimento dei saldi di finanza pubblica. La premessa per la determinazione del quadro nazionale [...] è la disponibilità preventiva di dati certi e completi. Non è pertanto accettabile che i termini per la comunicazione dei dati, che le singole Regioni, anche a statuto speciale, fissano al proprio interno, nei rapporti con gli enti locali, siano successivi a quelli stabiliti su base nazionale. Non le singole date – stabilite ed eventualmente modificate dalle leggi statali – costituiscono principi fondamentali, ma il necessario allineamento cronologico, che consenta lo svolgimento armonico e coordinato di tutte le procedure atte a rendere concreto l'impegno ad osservare il patto di stabilità»<sup>36</sup>.

5. La Regione, quale «centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali»<sup>37</sup>, è stata investita del delicato e, per molti versi, inedito e ingombrante compito di orientare e vincolare l'azione degli enti territoriali in vista, anche in questo caso, del contenimento della spesa pubblica.

5.1. Con la sentenza qui annotata, la Corte ha rigettato la doglianza relativa a quella parte della finanziaria regionale che, in sintesi, ha imposto agli enti locali di ridurre, a partire dal 2012, lo stock di debito, mentre per i Comuni minori detta riduzione è stata solo «consigliata». Gli obiettivi di riduzione sono individuati in una percentuale più elevata nel 2012, per poi stabilizzarsi a partire dal 2013.

Non risulta disattesa la norma interposta rappresentata dall'art. 8 della legge di stabilità 2012 (l. n. 183 del 2011), il quale assegna ad un decreto ministeriale il compito di stabilire «distintamente per regioni, province e comuni, la differenza percentuale, rispetto al debito medio pro capite, oltre la quale i singoli enti territoriali hanno l'obbligo di procedere alla riduzione del debito». Fermo restando che si tratta davvero di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, e fermo restando che «lo scopo di riduzione del debito complessivo non può che essere perseguito dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie, senza eccezioni, e in base a parametri comuni, ugualmente non soggetti a deroghe, allo scopo di garantire la confrontabilità dei risultati in termini di risanamento della finanza pubblica», la Corte dirime il dubbio con una semplice osservazione. La riduzione del debito prevista dal legislatore statale decorre dal 2013, mentre il legislatore regionale ha già introdotto norme di contenimento e riduzione del debito a partire dal 2012, anche a fronte della responsabilità

<sup>33</sup> Così la sentenza n. 190 del 2008.

<sup>34</sup> V. sentenza n. 240 del 2007.

<sup>35</sup> Così la sentenza n. 159 del 2008.

<sup>36</sup> Sentenza n. 229 del 2011.

<sup>37</sup> Sentenza n. 343 del 1991.

che la Regione ha assunto nei confronti dello Stato quanto alla tenuta finanziaria di tutti gli enti locali rientranti nella propria sfera territoriale, con la creazione di un sistema regionale integrato, ai sensi dell'art. 1, comma 155, della succitata legge n. 220 del 2010. Pertanto, «non sussistendo un diverso obbligo imposto dal legislatore statale nei confronti dell'intero sistema delle autonomie in riferimento all'anno 2012 e in attesa del previsto decreto ministeriale, risulterebbe ingiustificato e irragionevole impedire alla Regione Friuli-Venezia Giulia di introdurre misure per la riduzione del debito delle autonomie locali insistenti sul suo territorio: misure che anzi anticipano gli effetti della legislazione statale nel perseguire il medesimo obiettivo».

Una volta divenuto operativo il criterio sancito dal legislatore statale, la Regione dovrà uniformarsi, al fine di garantire la riduzione del debito in base al debito medio pro-capite.

5.2. Opposto il destino dell'art. 18, comma 24, della censurata legge regionale, nella parte in cui dispone che a decorrere dal 2012 gli enti locali insistenti nella Regione Friuli-Venezia Giulia possano contrarre mutui fino al limite del 12% delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.

In effetti, il legislatore statale, con l'art. 204, comma 1, del t.u.e.l., ha previsto percentuali inferiori, destinate a diminuire progressivamente<sup>38</sup>. Così statuendo, il legislatore regionale ha autorizzato l'assunzione di mutui entro limiti meno stringenti rispetto a quelli previsti dalla legge dello Stato: «la normativa regionale è dunque palesemente configgente con quella statale» la quale «mira a contenere l'esposizione finanziaria degli enti locali, a tutela dell'intero sistema di finanza pubblica e pertanto si configura quale principio di coordinamento della finanza pubblica», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., che le Regioni, anche a statuto speciale, sono tenute a rispettare.

---

<sup>38</sup> Cfr. A. PACE, *Art. 204. Regole particolari per l'assunzione di mutui*, in N. PIGNATELLI, C. NAPOLI (a cura di), *Codice degli enti locali*, Roma 2012, 1730 ss.