

SENTENZA N. 3

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	”
-	Gaetano	SILVESTRI	”
-	Sabino	CASSESE	”
-	Giuseppe	TESAURO	”
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	”
-	Giuseppe	FRIGO	”
-	Alessandro	CRISCUOLO	”
-	Paolo	GROSSI	”
-	Giorgio	LATTANZI	”
-	Aldo	CAROSI	”
-	Marta	CARTABIA	”
-	Sergio	MATTARELLA	”
-	Mario Rosario	MORELLI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, 13, commi 30, 32 e 52, 15, commi 4 e 10, 16, comma 1, 18, commi 3, 7, 8, 11 e 24, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. Legge finanziaria 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 5-8 marzo 2012, depositato in cancelleria il 12 marzo 2012, ed iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 5 marzo 2012 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 12 marzo 2012 (reg. ric. n. 59 del 2012), ha impugnato l'articolo 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, l'articolo 13, commi 30, 32 e 52, l'articolo 15, commi 4 e 10, l'articolo 16, comma 1, l'articolo 18, commi 3, 7, 8, 11 e 24, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. Legge finanziaria 2012), in relazione agli articoli 4, 5 e 6 dello statuto della Regione, adottato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e agli artt. 3, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, 119, secondo comma, della Costituzione.

2.— Le disposizioni impugnate dettano misure in materia di bilancio e contabilità pubblica e di pubblico impiego.

2.1.— L'articolo 11 della legge Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011 contiene disposizioni relative a interventi in materia di attività culturali e sportive. In particolare i commi 113, 118, 261, 264 e 282 prevedono la fruizione di contributi (per la promozione del cinema di qualità, per la valorizzazione e conservazione del patrimonio cinematografico di interesse regionale, per le attività culturali dei Comuni di Coseano e di Sedegliano, nonché per il Teatro stabile di Udine) anche per quanto concerne le spese sostenute dai beneficiari nell'anno 2011, ovvero prima dell'entrata in vigore della legge censurata.

2.2.— L'art. 13, comma 30, della legge regionale oggetto del presente giudizio autorizza l'assegnazione d'ufficio e in via straordinaria, da parte dell'amministrazione regionale, entro il 30 giugno 2012, di un fondo di 250.000 euro per il sostegno delle attività svolte dal consorzio per i Comuni aderenti alla Comunità collinare del Friuli. Tale assegnazione è forfetaria e non soggetta a rendicontazione.

2.3.— L'art. 13, comma 32, della legge censurata riconosce all'amministrazione regionale la possibilità di assegnare per l'anno 2012, senza rendicontazione, salvo che la Giunta non preveda diversamente con riferimento a singole fattispecie, un fondo di 500.000 euro a favore dei Comuni per la compensazione di particolari situazioni.

2.4.— L'art. 13, comma 52, della medesima legge regionale prevede che il personale non dirigenziale in servizio presso le Province, alla data di entrata in vigore della legge, con un rapporto di lavoro a tempo determinato, che abbia già maturato, alla medesima data, almeno diciotto mesi di esperienza lavorativa nel settore delle politiche del lavoro, purché assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale, possa essere stabilizzato.

2.5.— L'art. 15, comma 4, della legge regionale impugnata stabilisce che «Per le finalità di

cui al comma 18 dell'articolo 13 della legge regionale 24/2009, la disciplina di cui all'articolo 12, comma 19, della legge regionale 14 agosto 2008, n. 9 (Assestamento del bilancio 2008), trova applicazione anche con riferimento al personale regionale in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2006, [...]».

2.6.— L'art. 15, comma 10, della legge regionale sopra menzionata dispone che il beneficio economico per le graduatorie già in essere alla data di entrata in vigore della presente norma, fatto salvo il diritto all'immediata ricollocazione in graduatoria e al riconoscimento ai fini giuridici dell'eventuale progressione acquisita, sia riconosciuto, con diritto agli arretrati, previo reperimento delle risorse previste dagli accordi integrativi. La corresponsione di tale beneficio economico verrà riconosciuta prima della corresponsione al personale di emolumenti relativi a procedure di progressione riferite alla decorrenza successiva.

2.7.— L'art. 16, comma 1, della legge censurata condiziona l'obbligo di contribuzione a titolo di solidarietà e perequazione, posto a carico della Regione dall'art. 1, commi da 151 a 159, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2011), alla piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e alla verifica che un omologo contributo venga richiesto a tutte le autonomie territoriali del Paese.

2.8.— L'art. 18 della legge impugnata regola l'esame del patto di stabilità interno per gli enti locali della Regione. In particolare il comma 3, modificativo del comma 6 dell'art. 12 della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. – Legge finanziaria 2009), stabilisce l'ulteriore obiettivo, oltre al rispetto del conseguimento dell'equilibrio economico, della progressiva riduzione del debito. Il comma 7, a sua volta modificativo del comma 12 dell'art. 12 della legge reg. n. 17 del 2008, definisce tale obiettivo, secondo le seguenti modalità: a) per le Province e i Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, lo stock di debito deve essere ridotto del 2 per cento nel 2012, dell'1 per cento a decorrere dal 2013 rispetto allo stock di debito al 31 dicembre dell'anno precedente; b) per i Comuni con popolazione compresa tra 5001 e 10.000 abitanti, lo stock di debito deve essere ridotto dell'1 per cento nel 2012, dello 0,5 per cento a decorrere dal 2013 rispetto allo stock di debito al 31 dicembre dell'anno precedente; c) per i Comuni con popolazione inferiore o uguale a 5.000 abitanti che hanno deliberato di aderire ai vincoli previsti dal patto di stabilità l'obiettivo di riduzione è solo consigliato. Il comma 8, posto a modifica del comma 13 dell'art. 12 della legge reg. n. 17 del 2008, prevede la tipologia di enti esonerati. Il comma 11 stabilisce che, all'articolo 12 della legge reg. n. 17 del 2008, dopo il comma 21, sia inserito il comma 21-bis, in base al quale, 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.

2.9.— L'art. 18, comma 24, della medesima legge impugnata dispone che a decorrere dal 2012 gli enti locali regionali possano contrarre mutui fino al limite del 12 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.

3.— La difesa dello Stato censura, in primo luogo, l'art. 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, della legge Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, contenenti disposizioni relative a interventi in materia di attività culturali e sportive, per violazione dell'art. 97, primo comma, con riferimento al rispetto del principio generale del buon andamento della pubblica amministrazione e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione non può derogare. Ad avviso del ricorrente le norme regionali violerebbero, appunto, tali principi nella parte in cui consentono la fruizione di contributi per spese sostenute prima dell'entrata in vigore della legge regionale, senza predeterminazione dei criteri sottesi all'assegnazione dei contributi.

3.1.— Il ricorrente impugna, in secondo luogo, l'art. 13, comma 30, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, relativo alla fruizione di un fondo a sostegno del consorzio di Comuni della Comunità collinare del Friuli. Tale norma sarebbe illegittima nella parte in cui consente la fruizione di contributi in relazione a spese non soggette, in via generale, ad obbligo di rendicontazione. La norma violerebbe di conseguenza l'art. 97, primo comma, con riferimento al rispetto del principio generale del buon andamento della pubblica amministrazione e l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione, si sostiene, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

3.2.— Secondo la difesa dello Stato, anche l'art. 13, comma 32, della legge impugnata, riguardante l'assegnazione di un fondo di 500.000 euro a favore dei Comuni, allo scopo di compensare particolari situazioni, non soggetto a rendicontazione, salvo diversa decisione da parte della Giunta e con riferimento a singole fattispecie, comporterebbe la violazione dell'articolo 97, primo comma, riguardo il rispetto del principio generale del buon andamento della pubblica amministrazione e dell'articolo 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

3.3.— L'art. 13, comma 52, nel prevedere la possibilità di stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio con rapporto di lavoro a tempo determinato presso le Province e con almeno 18 mesi di esperienza lavorativa nel settore delle politiche del lavoro, si porrebbe in contrasto con l'art. 17, comma 10, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché

proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 3 agosto 2009, n. 102. Secondo il ricorrente, la normativa statale, nello stabilire che le amministrazioni pubbliche possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale, non consentirebbe una generica salvaguardia di tutte le stabilizzazioni, anche se programmate ed autorizzate. Pertanto la disposizione regionale impugnata, nella parte in cui prevede processi di stabilizzazione non conformi alla normativa statale, lederebbe il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nonché l'art. 97 in materia di accesso ai pubblici uffici e l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

3.4.— Il ricorrente, in quinto luogo, censura l'art. 15, comma 4, della legge in esame, poiché, nello stabilire la possibilità di stabilizzazione del personale in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2006 mediante proroghe dei relativi contratti, si pone in contrasto, anch'esso, con l'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 102 del 2009, che non consentirebbe una generica salvaguardia di tutte le stabilizzazioni, anche se programmate ed autorizzate. Dunque, anche l'art. 15, comma 4, nella parte in cui prevede processi di stabilizzazione non conformi alla normativa statale, violerebbe il principio di eguaglianza di cui all'art. 3, l'art. 97 in materia di accesso ai pubblici uffici e l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

3.5.— L'art. 15, comma 10, della legge regionale oggetto del presente giudizio, nel riconoscere un beneficio economico, con diritto agli arretrati, previo reperimento delle risorse previste dagli accordi integrativi per le graduatorie già in essere alla data di entrata in vigore della presente norma, è censurato dalla difesa dello Stato, perché contrasta con l'articolo 9, comma 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, in base al quale, per il personale contrattualizzato, le progressioni in carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte per gli anni 2011, 2012, e 2013 hanno effetto a fini esclusivamente giuridici. Di conseguenza la disposizione regionale impugnata, nella parte in cui prevede il riconoscimento del beneficio economico violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. che riserva allo Stato il compito di fissare i principi di coordinamento della finanza pubblica.

3.6.— L'art. 16, comma 1, della legge n. 18 del 2011, nel condizionare l'obbligo di contribuzione a titolo di solidarietà e perequazione, posto a carico della Regione dai commi da 151 a 159 dell'articolo 1 della legge n. 220 del 2010, alla piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e alla verifica che un omologo contributo venga richiesto a tutte le autonomie territoriali del Paese contrasta con le disposizioni legislative contenute nei citati commi da 151 a

159 dell'articolo 1 della legge n. 220 del 2010 e viola gli artt. 81, quarto comma, e 119, secondo comma, Cost.

La difesa dello Stato ricorda che tale obbligo è stato concordato nel quadro dell'Accordo sottoscritto da Stato e Regione a Roma in data 29 ottobre 2010, privo di qualsivoglia condizione alla liquidazione delle somme e che gli effetti positivi sui saldi di finanza pubblica sono stati già scontati nell'ambito di norme legislative inderogabili. Pertanto, la prevista possibilità di condizionare l'erogazione delle somme risultanti ad una sorta di controllo ex post riservato alla Regione sarebbe lesiva del principio di leale collaborazione sulla base del quale l'Accordo è stato stipulato.

3.7.— Secondo la difesa dello Stato, l'art. 18, commi 3, 7, 8 e 11, della legge impugnata, concernente il patto di stabilità interno per gli enti locali della Regione, violerebbe, in ottavo luogo, l'articolo 8 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012) e, conseguentemente, gli articoli 117, terzo comma e 119, secondo comma, Cost. che riservano allo Stato i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Per quanto riguarda i commi 3, 7 e 8 le modalità individuate dalla Regione parrebbero utilizzare come parametro di riferimento lo stock di debito, non parametrato alla popolazione. Cosicché l'effetto di riduzione potrebbe essere verosimilmente inferiore rispetto a quello auspicato dalla norma nazionale, chiedendo pertanto agli enti locali della Regione Friuli-Venezia Giulia uno sforzo minore rispetto a quello richiesto ad analoghi enti delle Regioni a statuto ordinario.

Per quanto concerne il dettato del comma 11, riguardante le modalità e le tempistiche per la trasmissione al Ministero dell'Economia e delle Finanze dei dati rilevanti per il patto di stabilità interno, l'Avvocatura dello Stato osserva che le regole regionali applicate agli enti della Regione non consentono di garantire il conseguimento della correzione dell'indebitamento netto ascritto agli enti della Regione secondo le tempistiche stabilite dal legislatore nazionale. La premessa per la determinazione del quadro nazionale, sostiene la difesa dello Stato, è la disponibilità preventiva di dati certi e completi. Non sarebbe pertanto accettabile che i termini per la comunicazione dei dati che le singole Regioni fissano al proprio interno, nei rapporti con gli enti locali, siano successivi a quelli stabiliti su base nazionale. Al fine del coordinamento della finanza pubblica, il monitoraggio di cui si lamenta l'assenza deve prevedere la stessa tempistica adottata da tutti gli enti locali presenti sul territorio.

Il ricorrente ricorda inoltre che la Regione, in virtù delle disposizioni recate dall'articolo 1, comma 155, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, può modificare le regole, purché resti fermo l'obiettivo complessivo espresso in termini di competenza mista. Nella disciplina regionale del

patto mancherebbe invece una disposizione che consenta di verificare che le regole regionali applicate agli enti della Regione siano tali da garantire, comunque, il conseguimento della correzione dell'indebitamento netto ascrivito agli enti regionali.

3.8.— L'art. 18, comma 24, è censurato, infine, per violazione degli artt. 117, terzo comma, nonché 119, secondo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica. La norma impugnata si pone in contrasto con l'articolo 204, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) che consente all'ente locale di assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato in misura non superiore al 12 per cento per l'anno 2011, all'8 per cento per l'anno 2012, al 6 per cento per l'anno 2013 e al 4 per cento a decorrere dall'anno 2014.

4.— Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 16 aprile 2012, si è costituita in giudizio la Regione Friuli-Venezia Giulia, sostenendo che le censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri sono inammissibili e, comunque, non fondate.

4.1.— Nella successiva memoria, depositata nella cancelleria di questa Corte il 1° ottobre 2012, la difesa regionale si sofferma sui singoli profili di inammissibilità o di infondatezza delle censure proposte.

4.2.— Con riguardo all'impugnazione dell'art. 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, della legge n. 18 del 2011 la difesa regionale evidenzia che il ricorso non contesta la ragionevolezza della legge nella parte in cui individua i destinatari dei contributi, ma concentra le censure in relazione alla fruibilità dei contributi anche in riferimento a spese sostenute in periodi anteriori all'entrata in vigore della stessa. La censura relativa alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. sarebbe inammissibile per genericità, mancando del tutto sia l'indicazione del principio fondamentale che si ritiene violato, sia l'argomentazione sulle ragioni del contrasto. La questione risulterebbe anche infondata, non essendo rinvenibile nell'ordinamento statale, a parere della resistente, alcun principio di coordinamento della finanza che vieti il riconoscimento successivo del sostegno pubblico di attività già svolte. Al pari risulterebbe infondato anche il profilo relativo all'art. 97 Cost. Le norme censurate, si sostiene, individuano chiaramente la logica e lo scopo delle erogazioni, che ben possono essere soddisfatte, secondo la resistente, dal legislatore regionale con leggi che rientrano nel tipo delle leggi-provvedimento. Né l'art. 97 vieterebbe di offrire un contributo finanziario in relazione ad attività già compiute. Del resto nel ricorso non si afferma che nel processo decisionale vi siano state omissioni o discriminazioni o alcuna violazione del principio di eguaglianza.

Nel merito la Regione dimostra, utilizzando il riferimento ai commi non impugnati dell'art. 11, che la censura relativa alla mancata predeterminazione dei criteri non è pertinente, trattandosi in questi casi di una legge-provvedimento, da contestare semmai in base agli standard di tale tipo di

leggi. Considerando che i destinatari dei contributi sono soggetti di natura pubblica, o comunque privi di qualunque fine lucrativo risulterebbero evidenti, secondo la resistente, le ragioni di interesse pubblico che giustificano l'erogazione.

4.3.— Quanto alla censura riguardante l'assenza dell'obbligo di rendicontazione, in violazione dell'art. 97 e dell'art. 117, terzo comma, Cost., la difesa regionale fa presente che, successivamente al ricorso, l'art. 13, commi 30 e 32, è stato oggetto di modifica da parte della Regione Friuli-Venezia Giulia, con conseguente cessazione della materia del contendere.

I commi 30 e 32 dell'art. 13 della legge impugnata sono stati modificati dall'art. 10, commi 70 e 71, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14 (Assestamento del bilancio 2012 e del bilancio pluriennale per gli anni 2012-2014 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007) che ha introdotto l'obbligo di rendicontazione. In particolare il nuovo testo del comma 30 prevede che «L'Amministrazione regionale è autorizzata ad assegnare d'ufficio entro il 30 giugno 2012 alla Comunità collinare del Friuli, in via straordinaria, un fondo di 250.000 euro per il sostegno delle attività svolte dal consorzio per i comuni aderenti. L'Ente beneficiario rendiconta l'assegnazione ricevuta entro il 30 giugno 2013. A tal fine si applicano le disposizioni di cui all'articolo 42 della legge regionale 7/2000». Mentre il comma 32 stabilisce che «L'Amministrazione regionale è autorizzata ad assegnare per l'anno 2012 un fondo di 500.000 euro, a favore dei Comuni per la compensazione di particolari situazioni. La Giunta regionale individua con deliberazione, entro e non oltre il 30 settembre 2012, eventualmente sulla base delle segnalazioni formulate dai Comuni, le situazioni da finanziare, le risorse da assegnare e le modalità di erogazione; per le fattispecie di situazioni particolari individuate in modo generale, la Giunta definisce anche i criteri di riparto; l'assegnazione è soggetta a rendicontazione. A tal fine si applicano le disposizioni di cui all'articolo 42 della legge regionale 7/2000».

4.4.— Per quanto concerne la censura relativa all'art. 13, comma 52, e ai processi di stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio presso le Province, la difesa regionale delinea il contesto normativo regionale dal quale emergerebbe che la norma impugnata prevede una deroga, di portata circoscritta, ai principi generali del pubblico impiego, nel contesto di una disciplina già limitativa delle assunzioni, appositamente dettata dalla Regione al fine di contenere i costi del personale. La memoria conclude affermando che la questione è inammissibile per genericità, considerato che il ricorso si limita ad enunciare i parametri invocati, senza svolgere alcun motivo. Secondo la Regione non è chiaro in quale punto la norma impugnata non sia conforme alla disciplina statale di modo che la genericità della censura risulta evidente in relazione ai singoli parametri evocati.

Anche nel merito, ad avviso della Regione, le questioni sono infondate.

Innanzitutto la norma impugnata non violerebbe l'art. 3 Cost. perché, chiarito che il ricorso non individua neppure il *tertium comparationis* e rimanendo oscuro se esso debba essere identificato con la normativa che riguarda la generalità dei dipendenti pubblici, o con quella che regola il personale che opera nella Regione o, ancora, con quale sottogruppo di esso, è del tutto ragionevole e pienamente giustificabile che nel settore delle politiche del lavoro si operi una limitata deroga ai vincoli relativi alle assunzioni. Non varrebbe neppure avanzare l'ipotesi di una presunta discriminazione che riguardi le altre Regioni poiché, se la norma rispetta i limiti della potestà legislativa regionale, l'eventuale diversità di regime rispetto ai dipendenti delle Province di altre Regioni sarebbe naturale conseguenza della struttura regionale dell'ordinamento italiano.

Quanto alla censura relativa all'art. 97 Cost., la difesa regionale suppone che essa si riferisca ad una asserita violazione del principio del concorso pubblico (in realtà neppure nominato nel ricorso). Secondo la difesa regionale la norma impugnata, nel prevedere una limitata stabilizzazione di personale non dirigenziale, assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale e con almeno 18 mesi di esperienza nel settore delle politiche del lavoro, al fine di perseguire un esplicito scopo di interesse pubblico, risulta conforme all'art. 97 Cost, alla luce dei criteri individuati dalla giurisprudenza costituzionale per l'applicazione del principio del concorso pubblico.

Per quanto concerne il contrasto con l'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009 la memoria regionale osserva che le assunzioni presso la pubblica amministrazione rientrano pacificamente nella materia dell'organizzazione amministrativa, competenza primaria della Regione ai sensi dell'art. 4, numero 1), dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia e, se ritenuto più favorevole, dell'art. 117, quarto comma, Cost. Riguardo alla presunta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la questione sarebbe infondata.

Sotto un primo profilo si rammenta che, considerando la speciale autonomia della Regione resistente, lo Stato ha definito i modi con cui la Regione Friuli-Venezia Giulia concorre al risanamento della finanza pubblica, con norme che hanno recepito l'Accordo di Roma del 29 ottobre 2010. Invero i commi 154 e 155 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, che recepisce tale Accordo, attribuiscono alla Regione poteri di coordinamento finanziario con riferimento agli enti locali, nel quadro della generale competenza legislativa regionale in materia di finanza locale prevista dallo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia e, in sede di attuazione statutaria, dall'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni). Lo Stato non potrebbe dunque richiedere che la Regione venga vincolata da prescrizioni dettagliate, che non hanno lo scopo di limitare la spesa, quali quelle previste dall'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, che regolano la procedura di stabilizzazione. Del resto la

Corte, ricorda la difesa della Regione, ha stabilito, valorizzando l'art. 1, commi 132 e 136, della legge n. 220 del 2010, che i vincoli finanziari posti dal d.l. n. 78 del 2010 non si applicano alla Regione Valle d'Aosta, sulla base di argomenti che ben si adattano anche alla situazione della Regione Friuli-Venezia Giulia. La difesa ricorda, inoltre, che è l'art. 12 della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione), a definire in via esclusiva le regole per il concorso del sistema delle autonomie locali della Regione al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

La difesa continua sostenendo che, ferma la specifica posizione della Regione resistente, tali censure risulterebbero infondate anche se esaminate con i criteri che valgono per le Regioni a statuto ordinario. Nell'affermare ciò la difesa regionale sembra dubitare del fatto che l'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009 rappresenti un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, poiché non stabilisce né un vincolo di spesa, né innova il quadro dei vincoli esistenti. Tale norma, di conseguenza, regolando un concorso riservato a fini di stabilizzazione, sembrerebbe da ascrivere alla materia organizzazione amministrativa e non al coordinamento della finanza pubblica. In ogni modo, la difesa afferma che non sembra possibile considerare come principi fondamentali gli specifici limiti che l'art. 17, comma 10, pone alla stabilizzazione, trattandosi di norme che non hanno lo scopo di contenere la spesa, ma solo quello di regolare puntualmente la procedura in questione, con prescrizioni autoapplicative e non suscettibili di svolgimento alcuno da parte regionale.

4.5.— Per quanto riguarda la censura relativa all'art. 15, comma 4, della legge regionale impugnata, essa è formulata, secondo la difesa regionale, in termini identici rispetto a quella relativa all'art. 13, comma 52, per cui anche per essa varrebbero le eccezioni di inammissibilità già svolte e alle quali la resistente rinvia. Mancherebbero in particolare l'illustrazione dei termini del contrasto tra norma regionale e norma statale, l'individuazione del *tertium comparationis* per la questione basata sull'art. 3 Cost., l'individuazione dei profili di contrasto tra norma regionale e la giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 97 Cost., e, infine, l'individuazione dei principi fondamentali nell'ambito dell'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009. La Regione lamenta che, anche in relazione a questa censura, la difesa statale afferma il contrasto con i parametri evocati, senza illustrare le ragioni di tale contrasto.

Anche per quanto concerne il merito valgono considerazioni analoghe a quelle formulate al punto precedente: la norma impugnata prevede la stabilizzazione di persone che hanno maturato una lunga esperienza nell'amministrazione regionale, alla quale hanno avuto accesso sulla base di un concorso pubblico. Perciò, tenuto conto della giurisprudenza costituzionale, la norma non violerebbe né l'art. 3 né l'art. 97 della Costituzione in quanto tutela l'interesse pubblico a

consolidare rilevanti esperienze, senza concedere un irragionevole privilegio ad alcuni dipendenti. Quanto all'art. 117 Cost., la difesa rinvia integralmente alle considerazioni già svolte al punto precedente riguardo all'infondatezza della questione, con la precisazione che la Regione non ha autonomia solo sugli obblighi finanziari degli enti locali ma anche sui propri. In termini generali i rapporti finanziari Stato-Regione sono ispirati al principio della determinazione consensuale. Tale principio, ricorda la difesa, ha trovato concretizzazione anche nell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). È dunque in sede di determinazione concordata del patto di stabilità che, ricorda la convenuta, vanno definiti i limiti alle spese regionali.

4.6.— Quanto alla censura riguardante l'art. 15, comma 10, essa sembra fondata su un equivoco, osserva la difesa regionale, in quanto la norma regionale riguarda le procedure di progressione orizzontale per l'anno 2010, il che escluderebbe in radice ogni contrasto con l'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010. Tale norma, inoltre, non potrebbe essere considerata un valido parametro di valutazione della disciplina regionale perché, nella prospettiva regionale, non esprime un vero principio di coordinamento della finanza pubblica, trattandosi di una norma che limita una voce specifica di spesa con norma autoapplicativa, non suscettibile di svolgimento da parte della Regione. La norma regionale non potrebbe essere comunque annullata per violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile, alla quale la giurisprudenza costituzionale l'ha ricondotta, poiché il ricorso ha invocato solo l'art. 117, terzo comma, Cost.

4.7.— Per quanto riguarda l'art. 16, comma 1, si sostiene, in primo luogo, che il ricorso ricostruisca in modo inesatto la disposizione regionale. A differenza di quanto argomenta l'Avvocatura dello Stato la norma non riserva alla Regione alcuna verifica, ma si limita a ricordare un impegno dello Stato, al quale chiede un'assicurazione. La disposizione, perciò, non violerebbe gli accordi sottoscritti, ma anzi sarebbe pienamente conforme ad essi. Quanto alla presunta violazione dell'art. 1, commi da 151 a 159, della legge n. 220 del 2010, la Regione afferma che tale norma interposta contiene una pluralità di disposizioni non riconducibili ad unità, e pertanto la censura appare indeterminata e generica. Considerando che il ricorso ricostruisce in maniera inesatta il contenuto dell'art. 16, comma 1, e che invoca parametri in parte non pertinenti, la Regione conclude che la questione risulta oscura e, dunque, inammissibile.

Nel merito la censura sarebbe infondata perché, alla luce dei diversi obiettivi perseguiti dal protocollo d'intesa, la verifica, peraltro rimessa allo Stato, che le risorse siano destinate alla soddisfazione dell'interesse pubblico cui erano preordinate secondo l'art. 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010 non costituirebbe una condizione posta dalla Regione, come ritenuto dalla difesa dello Stato, ma un semplice rinnovo da parte statale dell'impegno assunto nell'Accordo. Il principio

di leale collaborazione invocato dalla difesa statale sarebbe piuttosto violato dalla pretesa statale di poter usare liberamente le risorse regionali, senza dover garantire il rispetto della destinazione fissata consensualmente: una mutazione unilaterale della destinazione delle risorse in questione sarebbe in chiara violazione dell'Accordo d'intesa. Così precisato l'oggetto della disposizione impugnata, anche il profilo relativo all'art. 81, quarto comma, Cost. sarebbe infondato. Poiché il contributo in questione dovrebbe dare copertura finanziaria a provvedimenti normativi destinati all'attuazione del federalismo fiscale, la difesa regionale sostiene che, finché la riforma non sarà attuata, non si produrrebbe alcuno squilibrio nella finanza statale. Non sarebbe del resto possibile affermare che il contributo in questione abbia già prodotto effetti positivi sui saldi di finanza pubblica, poiché l'art. 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010 destinava tale contributo ad uno scopo preciso, ma non ancora realizzato.

4.8.— Per quanto riguarda l'art. 18, commi 3, 7, 8 e 11, della legge n. 18 del 2011, la difesa regionale sostiene che la norma interposta violata andrebbe circoscritta all'art. 8, comma 3, lettera a), della legge n. 183 del 2011 e che, di conseguenza, la censura andrebbe riferita al solo art. 12, comma 12, della legge n. 17 del 2008, come introdotto dal comma 7 dell'art. 18 della legge regionale n. 18 del 2011 e non anche alle altre disposizioni indicate nel ricorso. La censura così identificata sarebbe comunque inammissibile, poiché la violazione del presunto principio del coordinamento della finanza pubblica, sostiene la Regione, deve essere effettiva e certa, mentre lo stesso ricorso sembrerebbe considerarla come una mera eventualità.

Nel merito la censura appare infondata, poiché la disciplina regionale si rivela più rigorosa di quella statale, dato che prevede in ogni caso il dovere di riduzione del debito facendolo scattare dal 2012, mentre l'art. 8, comma 3, della legge n. 183 del 2011 prevede tale riduzione solo a partire dal 2013 e solo se essa supera, oltre una certa percentuale, il debito medio pro-capite. Di conseguenza, la Regione avrebbe non solo rispettato il principio statale, ma lo avrebbe tradotto in una normativa più efficace di quella statale, anche se ispirata a criteri applicativi parzialmente diversi. Né vi sarebbe base alcuna per ipotizzare che il risultato sia una riduzione del debito minore rispetto alle altre Regioni, essendo invece possibile che, a seconda delle circostanze, possa essere anche di molto maggiore: infatti, l'impegno a ridurre lo stock di debito risulta indipendente dal calcolo pro-capite. Ancora una volta, la difesa richiama l'ampia potestà regionale in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale già illustrata riguardo la censura dell'art. 13, comma 52. In sostanza lo Stato si limiterebbe a concordare con la Regione i vincoli finanziari, lasciandole il compito di regolare gli obblighi finanziari propri e degli enti locali. Poiché, sostiene la difesa regionale, la riduzione del debito rientra negli obblighi finanziari degli enti locali definiti dalla Regione al fine del raggiungimento degli obiettivi concordati con lo Stato, la specifica modalità di riduzione del

debito prevista dall'art. 8, comma 3, della legge n. 183 del 2011 non potrebbe considerarsi vincolante per la Regione. L'autonomia regionale nella disciplina della riduzione del debito rientrerebbe, invece, tra le ipotesi dell'art. 1, commi 154 e 155, della legge n. 220 del 2010 e dunque tra le responsabilità gravanti sulla Regione con riferimento al "sistema regionale integrato" che le impongono di garantire la tenuta finanziaria del sistema delle autonomie locali friulane. Questo consentirebbe alla Regione di definire vincoli adeguati alla peculiare situazione degli enti locali, in relazione ai limiti e all'ammontare del loro indebitamento.

In ogni caso, anche a prescindere dallo speciale regime di cui alla legge n. 220 del 2010, secondo la resistente, mentre la riduzione del debito è principio di coordinamento di cui all'art. 8 della legge n. 183 del 2011, il criterio del superamento della differenza rispetto al debito medio pro-capite è senz'altro da considerarsi una norma di dettaglio, non vincolante per le Regioni e ancor meno per la Regione Friuli-Venezia Giulia, dotata di ampia potestà in materia di finanza locale e che finanzia gli enti locali con oneri a carico del proprio bilancio. Il carattere dettagliato della norma sarebbe poi acclarato, secondo la memoria della resistente, dall'elemento che la concretizzazione del criterio è affidata ad un decreto ministeriale che non potrebbe legittimamente applicarsi alle Regioni.

4.9.— Per quanto riguarda l'art. 18, comma 11, la questione sarebbe inammissibile per genericità. Non solo, sostiene la difesa regionale, il ricorso non indica quale norma dell'art. 8 della legge n. 183 del 2011 sarebbe violata, ma, poiché tale norma interposta non si occupa del monitoraggio né dei suoi termini, il parametro invocato risulterebbe inconferente. Il ricorso, inoltre, sosterebbe irragionevolmente che la norma censurata, volta a rafforzare le verifiche della riduzione dell'indebitamento utilizzando i dati relativi al saldo di competenza mista, non consente il monitoraggio, il quale, invece, avviene proprio attraverso l'analisi di tale tipo di dati.

Nel merito, la censura risulterebbe infondata, derivando da un equivoco. La normativa impugnata, infatti, aggiungerebbe soltanto un ulteriore strumento di monitoraggio a quelli esistenti, introducendo obblighi informativi ulteriori rispetto a quelli esistenti. In sintesi il monitoraggio previsto dalla legge regionale rispetterebbe ampiamente e perfettamente i termini statali.

4.10.— Quanto all'art. 18, comma 24, la Regione ritiene che la differenza tra la normativa regionale e quella statale non vada valutata in termini di contrasto, ma di adattamento alla specifica situazione regionale, che non richiede una drastica riduzione della capacità di contrarre mutui. Non va dimenticato, sostiene la Regione, che essa ha potestà primaria in materia di finanza locale, ex art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997 e che, pertanto, le spetta individuare gli obiettivi per ciascun ente locale facente parte del sistema regionale integrato, nonché le modalità necessarie al raggiungimento degli obiettivi complessivi di volta in volta concordati con lo Stato per il periodo di riferimento. Del resto

le disposizioni statali relative al patto di stabilità interno non troverebbero applicazione con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato, ex art. 1, comma 155, della legge n. 220 del 2010. Di conseguenza, la decisione di fissare il limite del 12 per cento delle entrate per l'assunzione di mutui, comunque inferiore a quello previgente, rientrerebbe nella sfera di autonomia regionale in materia di finanza locale.

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 5 marzo 2012 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 12 marzo 2012 (reg. ric. n. 59 del 2012), ha impugnato l'articolo 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, l'articolo 13, commi 30, 32 e 52, l'articolo 15, commi 4 e 10, l'articolo 16, comma 1, l'articolo 18, commi 3, 7, 8, 11 e 24, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. Legge finanziaria 2012), in relazione agli articoli 4, 5 e 6 dello statuto della Regione, adottato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e agli artt. 3, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

2.— Deve anzitutto essere dichiarata la cessazione della materia del contendere con riferimento alle questioni riguardanti l'art. 13, commi 30 e 32, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, relativi ad assegnazioni forfettarie di contributi, non soggette a rendicontazione.

Successivamente alla proposizione del ricorso qui in esame, è entrata in vigore la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14 (Assestamento del bilancio 2012 e del bilancio pluriennale per gli anni 2012-2014 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007), che ha modificato entrambe le norme impuginate in modo da riparare i vizi contestati dal Governo.

In particolare, il censurato art. 13, comma 30, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, nella nuova formulazione di cui all'art. 10, comma 70, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2012, prevede ora espressamente che l'ente «beneficiario rendiconta l'assegnazione ricevuta entro il 30 giugno 2013. A tal fine si applicano le disposizioni di cui all'articolo 42 della legge regionale 7/2000». A sua volta il censurato art. 13, comma 32, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, nella nuova formulazione di cui all'art. 10, comma 71, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2012, afferma ora esplicitamente che «l'assegnazione è soggetta a rendicontazione. A tal fine si applicano le disposizioni di cui all'articolo 42 della legge regionale 7/2000».

In sede di discussione in udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha preso atto, in accordo con quanto sostenuto dalla controparte, che le norme regionali censurate sono state

modificate in conformità ai rilievi sollevati nel ricorso, senza che tali norme possano aver ricevuto applicazione medio tempore, ed ha espressamente aderito alla richiesta di parte regionale che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

In definitiva, conformemente alla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis* [sentenza n. 192 del 2011](#) e ordinanze [n. 238 del 2011](#) e [n. 136 del 2010](#)), essendo venute meno le ragioni della controversia per concorde riconoscimento delle parti, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, in relazione alle censure aventi ad oggetto l'art. 13, commi 30 e 32, della legge Regione Friuli-Venezia Giulia, n. 18 del 2011.

3.— Occorre ancora, preliminarmente, esaminare i profili di ammissibilità eccepiti dalla Regione resistente.

La questione relativa all'art. 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282 – che prevedono la fruizione di contributi regionali anche per coprire spese già sostenute dai beneficiari nell'anno 2011, ovvero prima dell'entrata in vigore della legge censurata – sarebbe del tutto generica e carente di adeguate motivazioni, secondo quanto affermato dalla difesa regionale.

3.1.— L'eccezione è fondata.

In effetti, il ricorso si limita ad affermare la lesività delle disposizioni in esame rispetto agli artt. 97, primo comma, e 117, terzo comma Cost., senza tuttavia fornire una adeguata motivazione in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero le dedotte lesioni dei principi generali di buon andamento della pubblica amministrazione e di coordinamento della finanza pubblica, tralasciando persino di menzionare le norme interposte che si assumono violate.

Le doglianze vengono basate esclusivamente sull'assunto (non altrimenti dimostrato) della non conformità delle previsioni oggetto di impugnazione ai parametri costituzionali evocati: esse, dunque, non rispondono ai requisiti di chiarezza e completezza richiesti per la valida proposizione di una questione di legittimità costituzionale. Invero questa Corte (*ex multis* [ordinanza n. 123 del 2012](#) e [sentenza n. 312 del 2010](#)) ha avuto modo, anche recentemente, di ricordare che è principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale che il ricorso in via principale non solo «deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità» (*ex plurimis*, sentenze [n. 40 del 2007](#), [n. 139 del 2006](#), [n. 450 e n. 360 del 2005](#), [n. 213 del 2003](#), [n. 384 del 1999](#)), ma deve, altresì, «contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge» (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentenze [n. 261 del 1995](#) e [n. 85 del 1990](#)), ponendosi l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali» (sentenze [n. 139 del 2006](#) e [n. 450 del](#)

[2005](#)).

Va quindi dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, promossa in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.

4.— Nel merito, la questione relativa all'art. 13, comma 52, della legge regionale n. 18 del 2011, è fondata.

L'impugnato art. 13, comma 52, prevede che il personale non dirigenziale in servizio presso le Province, alla data di entrata in vigore della legge, con un rapporto di lavoro a tempo determinato, che abbia già maturato, alla medesima data, almeno diciotto mesi di esperienza lavorativa nel settore delle politiche del lavoro, purché assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale, possa essere stabilizzato. Ad avviso del ricorrente, tale stabilizzazione si porrebbe in contrasto con l'art. 17, comma 10, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 3 agosto 2009, n. 102, in considerazione del fatto che la disposizione regionale non rispetterebbe il limite quantitativo indicato dalla legislazione statale, che consente una riserva di posti entro una soglia massima del 40 per cento, rispetto a quelli messi a concorso. Pertanto la disposizione regionale impugnata, nella parte in cui prevede processi di stabilizzazione non conformi alla normativa statale di riferimento, dal punto di vista del rispetto dei limiti quantitativi, lederebbe gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

4.1.— In effetti, la norma interposta invocata dal ricorrente, art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, prevede che, nel triennio 2010-2012, le amministrazioni pubbliche locali «possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244». La norma regionale censurata, invece, consente alle Province di procedere alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio, secondo una modalità che, pur ispirandosi al procedimento delineato dalla norma interposta, nulla dice in merito alla quantificazione della riserva di posti disponibili. L'omessa indicazione di una soglia massima di posti riservati determina un contrasto con la legislazione statale e, di riflesso, con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Occorre, infatti, ricordare che l'invocato art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, è stato più volte qualificato da questa Corte come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, perché si ispira alla finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del

personale (sentenze [n. 212 del 2012](#), nn. [310](#), [108](#), [69](#) e [68 del 2011](#)), al cui rispetto sono tenute anche le Regioni a statuto speciale (sentenze [n. 229 del 2011](#) e [n. 169 del 2007](#)). In proposito questa Corte ha ritenuto che le previsioni della disposizione sopra citata hanno introdotto nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dal personale precario, prevedendo l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti in favore di tale personale, precludendo a tutte le pubbliche amministrazioni, a partire dal gennaio 2010, ogni diversa procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo.

A prescindere, dunque, da ogni ulteriore valutazione della disposizione censurata in relazione agli invocati artt. 3 e 97 Cost. che, a garanzia dell'uguaglianza dei cittadini e dell'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, esigono il pieno rispetto del principio del pubblico concorso, specie per la definizione di posizioni a tempo indeterminato (*ex plurimis*, sentenze [n. 235 del 2010](#), nn. [252](#) e [293 del 2009](#)) – principio che risulterebbe menomato da procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente le possibilità di accesso dall'esterno – la norma censurata risulta costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

5.— Anche la questione relativa all'art. 15, comma 4, della legge Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, è fondata.

5.1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disposizione qui in discussione, nel prevedere la stabilizzazione del personale in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2006, mediante proroghe dei relativi contratti, si ponga in contrasto, anch'esso, con l'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, sopra citato, che invece non consentirebbe una generica salvaguardia di tutte le stabilizzazioni, anche se programmate ed autorizzate. Dunque, anche l'art. 15, comma 4, nella parte in cui prevede processi di stabilizzazione non conformi alla normativa statale, violerebbe gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

5.2.— La disposizione impugnata prevede, testualmente, che «Per le finalità di cui al comma 18 dell'articolo 13 della legge regionale 24/2009, la disciplina di cui all'articolo 12, comma 19, della legge regionale 14 agosto 2008, n. 9 (Assestamento del bilancio 2008), trova applicazione anche con riferimento al personale regionale in servizio con contratto il lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2006, [...]».

In altri termini, la norma censurata estende, dal punto di vista temporale, la disciplina prevista dall'art. 12, comma 19, della legge regionale n. 9 del 2008, esplicitamente richiamato nel testo della disposizione in esame, in base alla quale «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 [...].».

La norma impugnata delinea, dunque, 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 ai sensi della normativa regionale previgente, 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, che, come è stato poco sopra ricordato, la Corte ha qualificato principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

5.3.— Occorre notare che la Corte ha già avuto modo di decidere in tempi recenti, con [sentenza n. 217 del 2012](#), una questione di legittimità costituzionale prospettata in relazione ad altra disposizione della Regione Friuli-Venezia Giulia (art. 12, comma 28, della legge Regione Friuli-Venezia Giulia, 11 agosto 2011, n. 11, recante «Assestamento del bilancio 2011 e bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'art. 34 della legge regionale n. 21 del 2007») del tutto simile nei contenuti a quella oggetto della presente censura, pronunciandosi per l'illegittimità costituzionale.

Anche nel caso che viene ora all'esame della Corte, come in quello deciso con [sentenza n. 217 del 2012](#), le proroghe dei contratti a termine previste dalla disposizione impugnata 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, la norma impugnata 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. ([sentenza n. 217 del 2012](#)).

5.4.— Né la circostanza che il personale titolare dei contratti a tempo determinato di cui si tratta sia stato selezionato attraverso l'«utilizzo di graduatorie di concorsi pubblici per l'accesso all'impiego regionale» vale a superare il conflitto con il principio del pubblico concorso.

Anzitutto, perché la disposizione contiene 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,

cosicché la disposizione non offre sufficienti garanzie per assicurare che il rapporto di lavoro configurato nel contratto a termine stabilizzato riguardi funzioni corrispondenti o paragonabili a quelle per le quali era stata originariamente effettuata la selezione concorsuale.

In secondo luogo, la disposizione 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, non si può ignorare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il concorso è necessario anche nei casi di trasformazione di rapporti non di ruolo in rapporti di ruolo (sentenze [n. 150 del 2010](#), [n. 293 del 2009](#) e [n. 205 del 2004](#)). Tale principio può subire limitate deroghe, giustificate dall'esigenza di garantire alla pubblica amministrazione 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.

5.5.— La norma si pone, dunque, in aperto contrasto, tanto con l'art. 97 Cost., quanto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento all'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, le cui previsioni, come è stato poco sopra ricordato, costituiscono principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e precludono a tutte le pubbliche amministrazioni, a partire dal gennaio 2010, ogni diversa procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo.

Pertanto, l'art. 15, comma 4, della legge Regione Friuli-Venezia Giulia, n. 18 del 2011 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

6.— La questione relativa all'art. 15, comma 10, della legge impugnata è fondata con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e all'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010.

La norma impugnata rientra in una disposizione, l'articolo 15 della legge n. 18 del 2011, che riunisce un insieme eterogeneo di interventi in materia di funzione pubblica.

Il comma censurato, nel riconoscere un beneficio economico, con diritto agli arretrati, condizionato al previo reperimento delle risorse previste dagli accordi integrativi, si pone in netto contrasto con la norma statale interposta che prevede esplicitamente che «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».

Peraltro è opportuno ribadire che questa Corte ha già affermato, con la recente [sentenza n. 215 del 2012](#), che la norma interposta, art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, vincola le Regioni,

anche a statuto speciale, nei suoi aspetti di dettaglio, senza alcuna possibilità di deroga. Di conseguenza, il contrasto tra la disposizione della legge regionale Friuli-Venezia Giulia e la legge statale determina l'illegittimità costituzionale della prima.

7.— La censura relativa all'art. 16, comma 1, della legge impugnata è ugualmente fondata.

7.1.— La disposizione impugnata, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, subordina 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'articolo 1 della legge n. 220 del 2010, alla piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e alla verifica che un omologo contributo venga richiesto a tutte le autonomie territoriali del Paese, in violazione degli artt. 81, quarto comma, e 119, secondo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione.

7.2.— Il comma oggetto del ricorso subordina a una condizione aggiuntiva e peculiare l'effettiva ottemperanza della Regione Friuli-Venezia Giulia agli obblighi di solidarietà, contratti in base al Protocollo d'Intesa firmato a Roma il 29 ottobre 2010 e recepito dall'articolo 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010. Con la disposizione impugnata, infatti, la Regione esige un'assicurazione «da parte dello Stato della piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione 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». Di conseguenza, l'amministrazione regionale risulta autorizzata ad effettuare la contribuzione prevista dall'art. 1, commi 152 e 153, della legge n. 220 del 2010, solo a condizione che lo Stato abbia effettuato tale «assicurazione».

7.3.— Detta condizione, posta unilateralmente dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, costituisce una violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 119 Cost.

Infatti, la contribuzione della Regione resistente 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 Protocollo di Roma sopracitato. Di conseguenza, la previsione unilaterale di una condizione ulteriore – la predetta «assicurazione» da parte statale – costituisce violazione del principio di leale collaborazione e determina l'illegittimità costituzionale della disposizione che l'introduce.

Restano assorbiti gli altri motivi di doglianza.

8.— La censura relativa all'art. 18, commi 3, 7 e 8, della legge impugnata non è fondata.

8.1.— Il comma 3, modificativo del comma 6 dell'art. 12 della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. – Legge finanziaria 2009), stabilisce l'obiettivo della progressiva riduzione del debito. Il comma 7, a

sua volta modificativo del comma 12, dell'art. 12 della legge reg. n. 17 del 2008, definisce tale obiettivo, secondo le seguenti modalità: a) per le Province e i Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, lo stock di debito deve essere ridotto del 2 per cento nel 2012 e dell'1 per cento a decorrere dal 2013 rispetto allo stock di debito al 31 dicembre dell'anno precedente; b) per i Comuni con popolazione compresa tra 5001 e 10.000 abitanti, lo stock di debito deve essere ridotto dell'1 per cento nel 2012 e dello 0,5 per cento a decorrere dal 2013 rispetto allo stock di debito al 31 dicembre dell'anno precedente; c) per i Comuni con popolazione inferiore o uguale a 5.000 abitanti che hanno deliberato di aderire ai vincoli previsti dal patto di stabilità l'obiettivo di riduzione è solo consigliato. Il comma 8, posto a modifica del comma 13 dell'art. 12 della legge reg. n. 17 del 2008, prevede la tipologia di enti esonerati.

In altri termini, i tre commi censurati, introdotti in sostituzione rispettivamente dei commi 6, 12 e 13 della legge regionale n. 17 del 2008, impongono agli enti locali della Regione di ridurre, a partire dal 2012, lo stock di debito, mentre per i Comuni minori la riduzione è solo consigliata. Gli obiettivi di riduzione vengono individuati in una percentuale più elevata nel 2012, che poi si stabilizza a partire dal 2013.

Secondo la parte ricorrente, tali disposizioni contrasterebbero con l'art. 8 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), il quale, al comma 3, prevede che un decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'Economia e delle Finanze stabilisca, tra l'altro, «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». Secondo la Presidenza del Consiglio, il legislatore regionale avrebbe introdotto criteri di riduzione del debito difforni da quelli previsti dallo Stato nell'esercizio della sua competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, terzo comma, Cost.; tale diversità nei criteri di riduzione potrebbe frustrare i tentativi di risanamento finanziario sul piano nazionale, cosicché le disposizioni impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

8.2.— La disposizione statale sopracitata deve senz'altro essere qualificata principio di coordinamento della finanza pubblica, vincolante, secondo la giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenze [n. 229 del 2011](#), [n. 120 del 2008](#), [n. 169 del 2007](#)) anche per le Regioni ad autonomia speciale e pertanto per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

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.

8.3.— Tuttavia, la riduzione del debito prevista dal legislatore statale – i cui criteri sono, peraltro, ancora da precisarsi, attraverso l’emanazione del relativo decreto non regolamentare – non si applica che a partire dal 2013, laddove il legislatore regionale ha già introdotto norme di contenimento e riduzione del debito a partire dal 2012, anche a fronte della responsabilità 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, ex art. 1, comma 155, della legge n. 220 del 2010.

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.

Resta inteso che, una volta che il criterio statale diventi operativo, il legislatore regionale dovrà adeguarvisi, al fine di garantire la riduzione del debito in base al debito medio pro-capite, come indicato dall’art. 8 della legge n. 183 del 2011, consentendo in tal modo il monitoraggio e la confrontabilità dei dati.

9.— La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l’art. 18, comma 11, della legge impugnata, per violazione degli artt. 117, terzo comma e 119, secondo comma, della Costituzione, è fondata.

9.1.— La disposizione impugnata introduce un nuovo comma (21-bis), dopo il comma 21, all’art. 12 della legge regionale n. 17 del 2008. Il comma 21 già prevedeva diverse scadenze, entro le quali gli enti locali regionali erano tenuti a presentare diversi dati di bilancio all’amministrazione regionale. Il 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».

L’Avvocatura dello Stato osserva che le regole regionali applicate dalla Regione agli enti locali non consentono di rispettare le tempistiche stabilite dal legislatore nazionale, pregiudicando in tal modo allo Stato di ottenere i dati necessari per effettuare un completo monitoraggio del patto di stabilità interno, a fini di coordinamento della finanza pubblica a livello nazionale.

9.2.— La normativa regionale censurata sembrerebbe essere stata adottata in ottemperanza a quanto previsto dall’art. 31, comma 20, della legge statale n. 183 del 2011, che ha fissato nel 31 marzo di ogni anno la scadenza per la presentazione, da parte degli enti locali, del saldo di

competenza mista, ai fini del monitoraggio del patto di stabilità interno.

Tuttavia, è proprio alla luce dell'impegno assunto dalla Regione nei confronti dello Stato di monitorare l'andamento della finanza pubblica del sistema di autonomie iscritte nel territorio regionale e di garantirne la tenuta, che dev'essere dichiarata l'illegittimità della norma impugnata, 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 comma 21 citato.

Tale ultimo comma, infatti, include una pluralità di scadenze, tra le quali risulta difficile persino individuare quella che è fatta oggetto di specifico rinvio da parte della disposizione impugnata. In ogni caso, quella che sembrerebbe plausibilmente rilevare – perché relativa a dati a consuntivo – fa riferimento al 31 luglio. 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.

10.— È, infine, promossa questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 24, della legge censurata, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

10.1.— La questione è fondata.

L'Avvocatura dello Stato ravvisa un conflitto tra la normativa regionale e la legislazione statale, alla luce del fatto che la disposizione impugnata prevede che gli enti locali insistenti nella Regione possano assumere nuovi mutui a partire dal 2012 nel limite massimo del 12 per cento, laddove il legislatore statale ha previsto percentuali inferiori e progressivamente riducentisi, in base all'art. 204, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). In particolare, la succitata disposizione statale stabilisce il limite del 12 per cento per l'anno 2011, mentre per l'anno 2012 il limite si abbassa all'8 per cento, riducendosi ulteriormente al 6 per cento per l'anno 2013, fino a stabilizzarsi nella misura del 4 per cento a partire dall'anno 2014. La normativa regionale è dunque palesemente configgente con quella statale.

10.2.— Tale contrasto determina l'illegittimità costituzionale della norma regionale, considerato che la norma stabilita dal legislatore statale 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.

La disposizione regionale censurata, consentendo l'assunzione di mutui entro limiti meno

stringenti rispetto a quelli previsti dalla legge dello Stato è, pertanto, costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 52, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. Legge finanziaria 2012);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 10, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;

5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 11, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;

6) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 24, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;

7) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 30 e 32, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art 18, commi 3, 7 e 8, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2013.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2013.