

Sentenza: 7 aprile 2014, n. 87

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articolo 117 terzo comma, articolo 119 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali)

Esito: 1) illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali), nel testo sia originario, sia come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2013, n. 9 (Interventi urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale);

2) in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 21 (Sostegno alle povertà e interventi vari).

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi: Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato l'art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali), deducendone il contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 119 e 81, quarto comma, della Costituzione.

La disposizione regionale censurata prevede che "I cantieri comunali per l'occupazione e i cantieri verdi costituiscono a tutti gli effetti progetti speciali finalizzati all'attuazione di competenze e di politiche regionali, non hanno carattere permanente e pertanto le assunzioni di progetto in essi previste non costituiscono presupposto per l'applicazione dei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modifiche ed integrazioni".

La Corte dichiara la fondatezza della questione e l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali), nel testo sia originario, sia come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2013, n. 9 (Interventi urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale) e in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 21 (Sostegno alle povertà e interventi vari).

In sintesi, la Corte si richiama alla precedente giurisprudenza in materia con cui ha reiteratamente affermato, dalla sentenza n. 173 del 2012, che l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, indicato dal Presidente del Consiglio dei ministri come norma interposta, costituisce, in effetti, un principio

fondamentale di “coordinamento della finanza pubblica” (sentenze n. 289 e n. 18 del 2013 e n. 262 del 2012) e l’ha ritenuto applicabile, più di una volta anche a Regioni a statuto speciale, come altre disposizioni statali ponenti vincoli stringenti in tale materia (ex plurimis, sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012).

I lavoratori impiegati nei cantieri comunali sono perfettamente assimilabili al personale di cui si occupa la succitata norma statale di contenimento della spesa pubblica: essi non sono attinti per l’esercizio di funzioni specifiche del settore sociale, sicché non rientrano nelle ipotesi eccezionali d’immunità dai limiti di spesa in esame riservate alle assunzioni degli enti locali per talune specifiche finalità come quelle suindicate.

In ogni caso, **l’ambito di applicazione della norma statale di contingentamento di cui all’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 è talmente ampio da ricondurvi anche la fattispecie dei lavori socialmente utili.** L’utilizzo di prestazioni lavorative per il tramite di “cantieri di lavoro” ricade de plano nell’ambito della disciplina di cui all’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, poiché rappresenta, comunque, una forma di lavoro temporaneo del quale l’Amministrazione si avvale, anche indirettamente, per la realizzazione di opere o attività di interesse pubblico locale.

Che gli oneri finanziari sostenuti per la stipula dei rapporti di lavoro socialmente utili vadano conteggiati ai fini del rispetto del limite di spesa per le tipologie di lavoro flessibile, fissato dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, è avvalorato dall’esplicito differimento dell’applicazione della norma in questione ai lavoratori socialmente utili in corso di stabilizzazione, introdotto dall’art. 1, comma 6-bis, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14. Dall’introduzione di una specifica disposizione transitoria si trae la conferma che, in linea di principio, **anche le forme di lavoro temporaneo caratterizzate da finalità sociale sono immediatamente soggette alle limitazioni di carattere generale all’uso del lavoro temporaneo.**

La disposizione censurata non rientra neppure nella deroga prevista per gli interventi nel settore sociale dallo stesso art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Dall’esame del complesso normativo in tema di cosiddetti “cantieri comunali” si ricava che la loro destinazione, lungi dall’essere circoscritta alle funzioni del settore sociale riconosciute agli enti locali, ricomprende tutta una serie di opere e attività in nessun modo riconducibili alla deroga sopra richiamata. La norma impugnata si riferisce, in termini generali, a “cantieri comunali per l’occupazione” e a “cantieri verdi”. L’asserita funzione sociale di essi travalica, dunque, i confini della deroga prevista. La “stretta necessità” di assicurare l’esercizio di ben specificate e rigorosamente delimitate funzioni degli enti comunali (polizia locale, istruzione pubblica e, appunto, settore sociale) non può offrire “copertura” a qualunque pur commendevole iniziativa di spesa ispirata a fini sociali per la realizzazione di progetti speciali diretti all’attuazione di competenze e politiche regionali.

Anche l’art. 3 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2013 incorre nella violazione dell’anzidetto principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. E ciò, per un verso, perché esso richiama per le assunzioni previste nei progetti speciali attuati ai sensi dell’art. 24 della sopra citata legge reg. n. 4 del 2000 le già ritenute illegittime disposizioni di cui all’art. 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2013. Per altro verso, perché, distinguendo immotivatamente gli interventi omogenei regolati dall’art. 94 della legge reg. n. 11 del 1988 (e successive modifiche e integrazioni), qualifica genericamente “di investimento” tutte le relative spese. In tal modo, la disposizione regionale in oggetto classifica come tali anche i costi delle risorse umane coinvolte nei progetti in esame, finendo per aggirare il limite invalicabile di spesa puntualmente evocato dal Governo a parametro interposto.