SENTENZA N. 277 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI; Giudici: Fernanda CONTRI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso Quaranta, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 31 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 7 maggio 2004, depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2005 il Giudice relatore Franco Bile;

uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Pietro Pesacane e Massimo Camaldo per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

Con ricorso notificato il 7 maggio 2004, depositato il successivo 17 maggio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato – in riferimento agli artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 97, commi primo e terzo, della Costituzione – l'art. 31 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), oltre all'art. 6 della medesima legge, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione.

In base a tale norma, l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale affida, con apposita convenzione, alla società Lazio Service s.p.a., costituita ai sensi dell'art. 12 della legge regionale 10 maggio 2001, n. 10, i servizi di supporto alle proprie strutture di diretta collaborazione di cui al titolo II del regolamento di organizzazione del Consiglio stesso, approvato con deliberazione dell'Ufficio di presidenza del 29 gennaio 2003, n. 3; la società garantisce a tali strutture un numero di unità di personale pari a quello dei collaboratori esterni all'amministrazione regionale ad esse destinati

secondo il citato regolamento; in sede di prima applicazione della norma, la società assume il personale appena indicato con contratto a tempo indeterminato, con priorità per i lavoratori occupati con contratto a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2003 presso le strutture in esame; questo personale è assunto con qualifica e trattamento pari a quello posseduto presso la Regione.

Secondo il ricorrente, l'“esternalizzazione” dei servizi di supporto alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale, come attuata dalla norma impugnata, lede i principi costituzionali del concorso pubblico, dell'eguaglianza tra i cittadini e del buon andamento delle amministrazioni pubbliche, e pertanto viola gli artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 97, commi primo e terzo, della Costituzione, <<specie se si considera l'eventualità di una futura legge la quale immetta il personale di che trattasi nei ranghi della Regione>>.

In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa delle riferite argomentazioni.

La Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta, si è costituita concludendo per l'inammissibilità o comunque l'infondatezza del ricorso. L'inammissibilità è prospettata sotto il profilo dell'inidoneità dei parametri invocati, estranei al riparto di competenze. Nel merito, la Regione ritiene che la norma persegua legittimamente la finalità di stabilizzare il personale in questione, in conformità alla normativa statale diretta a favorire la stabilizzazione degli addetti a lavori socialmente utili. Del resto, rileva la Regione, il personale precario di cui si discute non è assunto dall'amministrazione regionale, soggetta alla regola del pubblico concorso, ma da una società di diritto privato.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione cita la giurisprudenza costituzionale sulle deroghe che il principio del concorso pubblico può subire in particolari casi; e riferisce che la Lazio Service s.p.a. è stata costituita nel giugno 2001, con capitale sociale rappresentato da 8000 azioni ordinarie nominative, di cui 4080 detenute dalla Sviluppo Lazio s.p.a. (Agenzia regionale per gli investimenti e lo sviluppo) e 3920 dalla Società Italia lavoro s.p.a., per la durata quinquennale prevista dall'art. 12, comma 3, della legge regionale n. 10 del 2001.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato – in riferimento agli artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 97, commi primo e terzo, della Costituzione – tra l'altro l'art. 31 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), che disciplina l'affidamento alla società Lazio Service s.p.a. dei servizi di supporto alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale, previste dal titolo II del

regolamento di organizzazione del Consiglio stesso, approvato con deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 3 del 29 gennaio 2003.

2. – L'eccezione di inammissibilità – sollevata dalla Regione sotto il profilo che i parametri invocati sono estranei al riparto di competenze – è infondata.

Questa Corte ha infatti ripetutamente affermato che, anche nell'assetto derivato dalla riforma del Titolo V della II parte della Costituzione, lo Stato può impugnare le leggi regionali in via principale deducendo come parametro qualsiasi norma costituzionale, pur se estranea al riparto delle competenze legislative (sentenze n. 274 del 2003 e n. 162 del 2004).

3. – Nel merito la questione è fondata.

4. – I servizi cui si riferisce la norma impugnata sono previsti dall'art. 37 della legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6, relativo alle <<strutture di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico>>. Il primo comma di tale articolo stabilisce che il Presidente del Consiglio regionale, i componenti l'Ufficio di presidenza, nonché i gruppi consiliari si avvalgono per l'esercizio delle proprie funzioni, di strutture di diretta collaborazione con compiti di segreteria; il terzo comma estende tale previsione ai Presidenti delle commissioni consiliari permanenti e speciali ed al Presidente del Collegio dei revisori dei conti; il quarto comma demanda al regolamento di organizzazione del Consiglio di disciplinare, tra l'altro, il limite massimo del personale da assegnare alle strutture in esame, precisando che esso è scelto tra dipendenti regionali, dipendenti di altre pubbliche amministrazioni in aspettativa, fuori ruolo o comando, ed esterni all'amministrazione regionale assunti a tempo determinato con contratti di diritto privato.

A sua volta il ricordato regolamento di organizzazione definisce al titolo II gli organici di tali strutture, ed in particolare prevede all'art. 11 che i collaboratori esterni alla pubblica amministrazione sono assunti su richiesta nominativa del rispettivo organo politico, per una durata massima di 5 anni che non può comunque oltrepassare la data di scadenza della legislatura.

5. – La norma impugnata – come risulta dalla sua formulazione letterale – si ricollega all'art. 12 della legge regionale 10 maggio 2001, n. 10, secondo cui la Regione (attraverso l'Agenzia regionale per gli investimenti e lo sviluppo del Lazio – Sviluppo Lazio s.p.a.) promuove la costituzione di una società di servizi ai sensi dell'art. 10, comma 1, del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, e di essa si avvale per “esternalizzare” lo svolgimento di attività di servizio effettuate al suo interno, anche impegnando lavoratori socialmente utili, all'uopo stipulando con la società una convenzione di durata quinquennale.

Inserendosi in questo quadro normativo e riprendendo in parte il modello dall'art. 12 della legge regionale n. 10 del 2001, la norma impugnata prevede (commi 1 e 2) la costituzione, ai sensi di tale articolo, di una singola società di servizi denominata Lazio Service s.p.a., alla quale l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale affida, con apposita convenzione, una specifica tipologia di servizi, quelli di supporto alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio stesso.

In particolare, la norma prevede che dalla data di stipula della convenzione la società garantisce a tali strutture un numero di unità di personale pari a quello dei collaboratori esterni alla pubblica amministrazione ad esse assegnati in base al regolamento citato (comma 3); e, in sede di prima applicazione, assume con contratto a tempo indeterminato questo personale, con priorità per i lavoratori occupati con contratto a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2003 presso le medesime strutture (comma 4), che sono assunti dalla società con qualifica e trattamento pari a quello posseduto presso la Regione (comma 7). La disciplina è completata dal comma 5, che modifica l'art. 37, comma 4, della ricordata legge regionale n. 6 del 2002, eliminando il riferimento agli <<esterni all'amministrazione regionale>> dall'elenco delle categorie nell'ambito delle quali deve essere scelto il personale da assegnare alle strutture in esame.

Infine, il comma 6 dispone che agli oneri connessi alle attività oggetto della convenzione si provvede con gli stanziamenti del capitolo di bilancio del Consiglio regionale concernente le spese del personale, per un importo non superiore agli oneri già previsti per il personale esterno alla pubblica amministrazione.

6. – Il Presidente del Consiglio dei ministri censura nella norma impugnata non la decisione della Regione Lazio di “esternalizzare” lo svolgimento di attività di servizio effettuate al suo interno, ma quella di sottoporre a siffatto trattamento un particolare tipo di servizi e le concrete modalità con le quali l'operazione è realizzata.

Ai fini della verifica della fondatezza del ricorso rileva anzitutto che – essendo gli oneri connessi alle attività oggetto della convenzione a carico del bilancio del Consiglio regionale, sia pure entro il limite prima indicato – la manovra prevista dal censurato art. 31 non arreca alla Regione, sul piano economico, alcun particolare vantaggio.

Si impone poi la considerazione che i soggetti esterni alla pubblica amministrazione destinati ai servizi di supporto alle strutture in esame, di cui la norma impugnata prevede l'“esternalizzazione”, sono per definizione legati con rapporto fiduciario particolarmente intenso agli organi di indirizzo politico della Regione, come è eloquentemente comprovato dal ricordato art. 11 del regolamento di organizzazione del Consiglio, in base al quale tali collaboratori esterni sono assunti per una durata massima di 5 anni, che non può mai oltrepassare la scadenza

della legislatura.

Pertanto, la norma impugnata comporta che dal 1° gennaio 2004 la fine della legislatura non determina più, come per il passato, la cessazione del rapporto di lavoro di diritto privato dei soggetti esterni addetti alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale, ormai divenuti dipendenti a tempo indeterminato della società Lazio Service s.p.a. E in conseguenza preclude agli organi di vertice dei Consigli regionali nelle legislature successive di potersi valere, per la durata del mandato, di collaboratori di loro fiducia, diversi dai dipendenti della società, se non accettando che il nuovo personale così assunto si aggiunga ad essi, con inevitabile aggravio del bilancio regionale, che già sostiene gli <<oneri connessi alle attività oggetto della convenzione>>.

Siffatti rilievi valgono da soli a porre in luce come l'art. 31 della legge della Regione Lazio n. 2 del 2004 – a prescindere dall'intrinseca irragionevolezza del suo contenuto e dalla sua incidenza sull'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato – introduca una modalità di organizzazione degli uffici di vertice del Consiglio regionale che ne pregiudica il buon andamento, in violazione del precetto di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione.

La norma impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima, con assorbimento di ogni altro profilo di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione sull'ulteriore questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2005.

F.to:a

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Franco BILE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA