Corte costituzionale, sentenza 24 febbraio 2010, n. 57

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 67, commi 9 e 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, promosso dalla Regione Toscana con ricorso notificato il 20 ottobre 2008, depositato in cancelleria il 24 ottobre 2008 ed iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso in via principale ritualmente notificato e depositato (reg. ric. n. 74 del 2008), la Regione Toscana ha proposto questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e, tra queste, in particolare dell'articolo 67, commi 9 e 10, per contrasto con gli artt. 117 e 119 della Costituzione.

1.1. – L'art. 67 del decreto-legge n. 112 del 2008 ha introdotto, con finalità di riduzione della spesa pubblica e di coordinamento finanziario, disposizioni miranti, da un lato, a contenere le risorse destinate alla contrattazione integrativa e, dall'altro, a verificare la rispondenza dei contratti integrativi ai contratti collettivi.

In tale contesto, il comma 8 del suddetto articolo, non impugnato dal ricorrente, ha previsto che, in attuazione dei principi di responsabilizzazione e di efficienza, le amministrazioni pubbliche «hanno l'obbligo di trasmettere alla Corte dei conti, tramite il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno».

Il successivo comma 9 del medesimo articolo ha stabilito che il Ministero dell'economia – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, d'intesa con la Corte dei conti e la Presidenza del Consiglio

dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica, integra le informazioni annualmente richieste con il modello di rilevazione previsto dall'art. 40-bis, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), «predisponendo un'apposita scheda con le ulteriori informazioni di interesse della Corte dei conti volte tra l'altro ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigente normativa in ordine alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa ed all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche».

L'art. 67, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008, infine, ha previsto che «la Corte dei conti utilizza tali informazioni, unitamente a quelle trasmesse ai sensi del Titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini del referto sul costo del lavoro e propone, in caso di esorbitanza delle spese dai limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in sede di contrattazione collettiva nazionale, interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente. Fatte salve le ipotesi di responsabilità previste dalla normativa vigente, in caso di accertato superamento di tali vincoli le corrispondenti clausole contrattuali sono immediatamente sospese ed è fatto obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva».

1.2. – Ad avviso della Regione Toscana, le disposizioni impugnate violerebbero la competenza legislativa e l'autonomia finanziaria regionale per due ragioni.

Da un lato, l'art. 67, comma 9, andrebbe oltre il controllo del rispetto dei vincoli di spesa, attribuendo alla Corte dei conti, attraverso la verifica della rispondenza a «criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale», un controllo di merito non previsto nella Costituzione, volto a sindacare scelte dell'amministrazione regionale sull'adeguatezza delle misure definite con la contrattazione integrativa.

Dall'altro lato, verrebbe introdotto un controllo non avente mera finalità collaborativa, dal momento che l'art. 67, comma 10, del decreto-legge n. 112 del 2008 avrebbe stabilito la possibilità di proporre ai singoli enti interventi correttivi e meccanismi sanzionatori nel caso di mancato rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli indirizzi generali assunti in sede di contrattazione collettiva nazionale.

2. – Si è costituita in giudizio, per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di inammissibilità o di infondatezza del ricorso.

2.1. – Circa l'eccezione di inammissibilità, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che le censure proposte sarebbero generiche e non argomentate, non essendo indicati i parametri costituzionali violati e non essendo adeguatamente giustificato il contrasto delle disposizioni impugnate con precedenti pronunce della Corte costituzionale.

2.2. – Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato argomenta, da un lato, che non potrebbero ritenersi in contrasto con il regime della competenza concorrente né l'obbligo di comunicazione di dati per consentire il funzionamento di controlli di coordinamento finanziario,

né le norme che rimettono allo Stato il potere di determinare standard tecnici per la rappresentazione e trasmissione dei dati stessi; dall'altro, che l'art. 67, comma 10, non avrebbe contenuti sanzionatori, limitandosi la Corte dei conti ad elaborare proposte di interventi correttivi esclusivamente in caso di esorbitanza rispetto ai limiti di finanza pubblica ed agli indirizzi generali determinati in sede di contrattazione collettiva nazionale.

3. – Con memoria depositata il 4 novembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato, nel ribadire le considerazioni formulate nell'atto di costituzione in giudizio, ha rilevato ulteriormente, nel merito, che le disposizioni impugnate non violerebbero la competenza legislativa concorrente della Regione, poiché riguarderebbero l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica; che l'art. 67, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008 avrebbe portata essenzialmente conoscitiva, perché estenderebbe il referto sul costo del lavoro pubblico anche agli effetti della contrattazione integrativa; che non verrebbe introdotto un sindacato di merito relativo alle scelte adottate dalle singole amministrazioni, ma si consentirebbe alla Corte dei conti di valutare la conformità della contrattazione integrativa al principio di buon andamento e al criterio di corretta gestione delle risorse collettive, con conseguente immediato riflesso sulla stabilità ed efficienza economico-finanziaria nazionale; che il controllo affidato alla Corte dei conti in materia di contrattazione integrativa non rientrerebbe nel controllo di gestione, ma sarebbe assimilabile al controllo finanziario, trovando fondamento nelle esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica, nonché di rispetto del patto di stabilità interno e dei vincoli costituzionali in materia di indebitamento, con la conseguenza che l'art. 67, comma 10, del decreto-legge n. 112 del 2008 non rivestirebbe natura sanzionatoria.

Considerato in diritto

1. – La Regione Toscana ha promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e, tra queste, in particolare dell'articolo 67, commi 9 e 10, per contrasto con gli artt. 117 e 119 della Costituzione.

Ad avviso della ricorrente, queste ultime disposizioni impugnate, avendo introdotto un controllo di merito non previsto nella Costituzione, volto a sindacare le decisioni dell'amministrazione regionale sull'adeguatezza delle misure definite con la contrattazione integrativa, avrebbero invaso le competenze legislative regionali e l'autonomia finanziaria delle Regioni.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 112 del 2008, viene in esame in questa sede la questione di costituzionalità relativa all'art. 67, commi 9 e 10.

2. – L'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha dedotto la genericità della motivazione e la mancata indicazione dei parametri costituzionali, va respinta. Anche se le censure sono esposte dalla ricorrente in modo succinto, i

parametri costituzionali sono indicati con sufficiente chiarezza e il quadro motivazionale è agevolmente ricostruibile.

3. – Le disposizioni censurate (art. 67, commi 9 e 10) sono state espressamente abrogate dall'art. 66, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni).

Esse non hanno avuto applicazione medio tempore, dal momento che l'intesa prevista dall'art. 67, comma 9, presupposto per la loro attuazione, non è stata raggiunta.

Peraltro, una parte delle norme impugnate è stata riprodotta in altre disposizioni contenute nel predetto d.lgs. n. 150 del 2009.

In particolare, l'art. 55 del d.lgs. n. 150 del 2009, nel sostituire l'art. 40-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ha introdotto il comma 3, che riproduce il contenuto dell'art. 67, commi 8 e 9, nonché del comma 10, primo periodo.

L'art. 54 del d.lgs. n. 150 del 2009, inoltre, nel sostituire l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, ha inserito nel corpo di tale articolo una disposizione (il comma 3-quinquies) non dissimile rispetto a quella precedentemente contenuta nell'art. 67, comma 10, terzo periodo. La seconda parte del comma 3-quinquies del nuovo art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce, infatti, che «Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. In caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva».

Di conseguenza, questa Corte deve verificare se sia possibile trasferire a queste ultime le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento alle disposizioni abrogate.

3.1. – Va dichiarata, innanzitutto, la cessazione della materia del contendere in riferimento alle censure relative all'art. 67, comma 10, secondo periodo («La Corte dei conti […] propone, in caso di esorbitanza delle spese dai limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in sede di contrattazione collettiva nazionale, interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente») e terzo periodo («Fatte salve le ipotesi di responsabilità previste dalla normativa vigente, in caso di accertato superamento di tali vincoli le corrispondenti clausole contrattuali sono immediatamente sospese ed è fatto obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva»), del decreto-legge n. 112 del 2008.

Da un lato, le prescrizioni dell'art. 67, comma 10, secondo periodo, sono state abrogate e non sono state riprodotte in successive disposizioni.

Dall'altro, quelle dell'art. 67, comma 10, terzo periodo, sono state abrogate e sostituite da una norma (l'art. 40, comma 3-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dall'art. 54 del d.lgs. n. 150 del 2009) che persegue analoghe finalità in modi diversi: in primo luogo, essa prevede la nullità delle clausole contrastanti con i vincoli finanziari, anziché la sospensione delle stesse; in secondo luogo, contempla, tra i soggetti attivi, oltre alla

Corte dei conti, il Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero dell'economia e delle finanze. Tali differenze, pertanto, non consentono di trasferire la questione di legittimità costituzionale alla nuova disposizione.

3.2. – La disciplina contenuta nel comma 9, nonché quella del primo periodo del comma 10 (quest'ultima dispone che «La Corte dei conti utilizza tali informazioni, unitamente a quelle trasmesse ai sensi del Titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini del referto sul costo del lavoro») dell'impugnato art. 67 del decreto-legge n. 112 del 2008 sono state riprodotte, con formulazione sostanzialmente identica, dal comma 3 dell'art. 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dall'art. 55 del d.lgs. n. 150 del 2009. In questo caso, dunque, è possibile trasferire la questione di legittimità costituzionale alla nuova norma e procedere all'esame del merito (sentenze n. 272 del 2009 e n. 168 del 2008).

4. – La questione non è fondata.

La disposizione in esame, infatti, non introduce un nuovo controllo di merito, come sostenuto dalla Regione Toscana, ma prevede una procedura che ha finalità meramente conoscitiva: le informazioni richieste alle pubbliche amministrazioni sono utilizzate dalla Corte dei conti esclusivamente ai fini del «referto» sul costo del lavoro.

Questa Corte ha costantemente affermato la legittimità costituzionale delle disposizioni statali che impongono alle pubbliche amministrazioni «obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali, riconducendole ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta "finanza pubblica allargata"» (sentenza n. 417 del 2005; ma anche sentenze n. 35 del 2005 e n. 376 del 2003). La finalità di coordinamento finanziario può essere in concreto realizzata soltanto consentendo alla Corte dei conti, organo posto al servizio dello Stato-comunità (sentenze n. 285 e n. 170 del 2007, n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), di disporre delle necessarie informazioni. Le disposizioni impugnate perseguono tali finalità e non possono essere considerate invasive delle competenze regionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, commi 9 e 10, primo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sia nel testo originario che nel testo risultante dall'art. 40-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come sostituito dall'art. 55 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), sollevata dalla Regione Toscana in

riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 67, comma 10, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sollevata dalla Regione Toscana in riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA