SENTENZA N. 87

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Gaetano	SILVESTRI	Presidente
-	Luigi	MAZZELLA	Giudice
-	Sabino	CASSESE	”
-	Giuseppe	TESAURO	”
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	”
-	Giuseppe	FRIGO	”
-	Alessandro	CRISCUOLO	”
-	Paolo	GROSSI	”
-	Giorgio	LATTANZI	”
-	Aldo	CAROSI	”
-	Marta	CARTABIA	”
-	Sergio	MATTARELLA	”
-	Mario Rosario	MORELLI	”
-	Giancarlo	CORAGGIO	”
-	Giuliano	AMATO	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità 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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-29 aprile 2013, depositato in cancelleria il 24 aprile 2013 ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2013.

Visto l’atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell’udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l’avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma

Sardegna.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 23-29 aprile 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, 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).

1.1.– Ad avviso del Governo, l'impugnato art. 2 sarebbe illegittimo per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., segnatamente per violazione del principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122. La Regione autonoma Sardegna avrebbe, in tal modo, travalicato i limiti della sua competenza concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», ad essa estesa dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), quale forma di autonomia più ampia.

Ritiene, a tal proposito, il ricorrente non potersi nutrire dubbio alcuno sul contrasto della norma in esame con l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, di cui più volte questa Corte ha rimarcato la natura di principio di coordinamento della finanza pubblica, non derogabile dalla legge regionale. Peraltro, la disposizione regionale censurata non sarebbe riconducibile ad alcuna delle eccezioni introdotte dall'art. 4-*ter*, comma 12, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, con il quale il legislatore statale ha consentito agli enti locali, a decorrere dal 2013, di superare il limite previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, posto che il superamento del limite è previsto per i soli casi di «assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale».

1.2.– La norma regionale in esame, inoltre, non prevedendo i mezzi finanziari necessari a coprire le spese di assunzione del personale, contrasterebbe con l'art. 81, quarto comma, Cost.

2.– Si è costituita la Regione autonoma Sardegna e nella sua memoria ha preliminarmente osservato che l'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2013 è stato interamente sostituito dall'art. l della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2013, n. 9 (Interventi urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale).

2.1.– La difesa regionale assume che l'articolo specificamente impugnato è stato vigente per un brevissimo lasso temporale (dato che la legge reg. n. 9 del 2013 è seguita a meno di due mesi dalla legge reg. n. 4 del 2013 ed è stata approvata addirittura prima della notificazione del ricorso da parte dell'Avvocatura generale dello Stato) e che di tale circostanza questa Corte ha sempre tenuto conto ai fini della cessazione della materia del contendere.

2.2.– La resistente eccepisce, in ogni caso, l'inammissibilità del gravame, anzi la sua irricevibilità per difetto di rituale notificazione dell'atto introduttivo del presente giudizio. Essa è stata effettuata dall'Avvocatura generale dello Stato «in proprio» ai sensi dell'art. 55 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), che, secondo la difesa regionale, non sarebbe applicabile nel caso in esame.

2.3.– L'impugnazione sarebbe, inoltre, inammissibile per difetto di una completa identificazione dei parametri di legittimità costituzionale. È all'uopo richiamata una giurisprudenza, asseritamente consolidata, di questa Corte per cui sarebbe onere del ricorrente dimostrare che l'atto impugnato esorbita dalle competenze della Regione (o della Provincia autonoma), dando espressamente conto delle fonti che ne tutelano l'autonomia speciale.

2.4.– Sarebbe, poi, specificamente inammissibile il secondo motivo di ricorso, con il quale il ricorrente denuncia una presunta violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. senza preoccuparsi di dimostrare che la disposizione in oggetto preveda effettivamente una spendita di risorse nuove o maggiori da parte della Regione Sardegna (ciò che, secondo la resistente sarebbe, invece, da escludere).

2.5.– Nel merito, la difesa regionale deduce la non fondatezza delle censure del Governo.

2.5.1.– Priva di fondamento sarebbe, anzitutto, quella di violazione del principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. E ciò perché, secondo la resistente, le risorse umane impiegate nei cosiddetti «cantieri comunali» non sono al diretto servizio degli enti locali e non possono essere qualificate come «personale» da calcolare nel limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. Tanto risulterebbe dal comma 2-*bis* dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Sardegna 15 marzo 2012, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2012), ove si prevede, con una formula inequivoca, che i cantieri comunali devono essere avviati in ogni caso «evitando forme di impiego che costituiscano presupposti per la creazione di nuovo precariato».

Ritiene, comunque, la difesa regionale che, quand'anche i lavoratori dei cantieri comunali fossero da computare nel personale dell'ente locale, non per questo la disposizione impugnata sarebbe illegittima.

I cantieri comunali sono stati istituiti dal legislatore regionale nel lontano 1988, come strumento di intervento nel settore sociale, incentivante l'occupazione mediante progetti finalizzati alla realizzazione, riattamento, manutenzione e gestione di opere o attività pubbliche o di pubblica utilità.

La difesa regionale ne desume che – come già ritenuto da questa Corte nella sentenza n. 10 del 2010, a proposito della cosiddetta "social card" – l'intervento in esame è finalizzato «ad alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà nella quale versano talune persone, mediante l'erogazione di una prestazione che non è compresa tra quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, ma costituisce un intervento di politica sociale», peraltro, «attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale» ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. La finalità sociale dei cantieri comunali sarebbe stata confermata dalla nuova formulazione dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2013, come novellata dall'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013, là dove prevede che i progetti e le assunzioni di lavoratori sono preordinati a «garantire l'esercizio di funzioni specifiche del settore sociale», rendendo così esplicito un dato che era comunque evidente anche nella originaria formulazione della disposizione impugnata e che si poteva ricavare dall'intero ordinamento dei cosiddetti «cantieri comunali» o «progetti comunali finalizzati all'occupazione».

Pertanto, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, la disposizione in oggetto rientrerebbe a pieno titolo nella deroga prevista per gli interventi nel «settore sociale» proprio dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, limitatamente alle assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni, tra le altre, nel campo "sociale".

2.5.2.– Infondato sarebbe pure il secondo motivo di ricorso, con cui si censura la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. presupponendo che il legislatore regionale non abbia individuato le risorse necessarie a coprire le nuove spese.

In verità, secondo la difesa regionale, la disposizione in esame si limiterebbe a qualificare gli interventi di sviluppo sociale posti in essere dai Comuni, senza per questo determinare nuovi o maggiori oneri in capo all'Amministrazione regionale. In particolare, la norma impugnata non farebbe altro che definire i cantieri comunali come «progetti speciali» che «non hanno carattere permanente», di guisa che essi possano dar luogo soltanto ad assunzioni «di progetto». E ciò senza alcuna previsione di spesa, che resterebbe, dunque, regolata dalla disciplina previgente, estranea al presente giudizio. In buona sostanza, il finanziamento dei cantieri comunali sarebbe assicurato dalle singole leggi di spesa che attribuiscono ai Comuni i fondi per la realizzazione dei progetti e che disciplinano le modalità di utilizzo di quegli stessi fondi.

3.– Con memorie depositate in prossimità dell'udienza le parti hanno argomentato ulteriormente le proprie posizioni, ribadendo le conclusioni già rassegnate nei rispettivi atti iniziali del giudizio.

3.1. – In particolare, la difesa della Regione ha insistito nella richiesta di dichiarazione della cessazione della materia del contendere alla luce delle ulteriori modificazioni del quadro normativo rilevante. Quanto alla mancata applicazione della legge impugnata, la difesa regionale ha rilevato che: a) l'articolo censurato è stato vigente per un brevissimo lasso di tempo (meno di due mesi); b) 1'Amministrazione regionale, con nota prot. n. 4938/I.7.1 del 3 febbraio 2014, ha attestato che i finanziamenti in contestazione sono stati disposti, per il 2012, in applicazione della legge reg. n. 6 del 2012 e, per il 2013, anche in applicazione delle leggi regionali, di modifica della prima, n. 9 del 2013 e 2 agosto 2013, n. 21 (Sostegno alle povertà e interventi vari) (è richiamata la delibera della Giunta regionale n. 47/19 del 14 novembre 2013), di tal che la legge impugnata non avrebbe avuto concreta attuazione da parte della Regione Sardegna.

3.2. – Con la dedotta cessazione della materia del contendere la difesa dello Stato non ha concordato affatto, denunciando la sostanziale invarianza del contenuto precettivo della disposizione impugnata. Con la conseguenza che, a suo avviso, sarebbero rimaste valide ed attuali le censure proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso introduttivo del presente giudizio.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 23-29 aprile 2013 e depositato in cancelleria il 24 aprile 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, 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».

Le censure sono articolate su un duplice ordine di motivi.

Con il primo motivo il Governo denuncia la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., perché non sarebbe stato rispettato il principio di coordinamento di finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, in base al quale «A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 […]».

Con il secondo motivo il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto, a suo avviso, la legge regionale in esame non avrebbe previsto i mezzi finanziari necessari a coprire le spese di assunzione del personale.

2.– La difesa della Regione autonoma Sardegna ha chiesto la dichiarazione di cessazione della materia del contendere alla luce dello *ius superveniens* di seguito indicato ed ha, comunque, eccepito l'inammissibilità del ricorso e dedotto la sua infondatezza.

3.– Per stabilire se la materia del contendere sia cessata o meno, occorre premettere che il testo originario della disposizione regionale censurata, oggetto d'impugnazione da parte del Governo, è stato interamente sostituito dall'art. l della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2013, n. 9 (Interventi urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale), non impugnata.

Detta modifica, giusta l'art. 2 della stessa legge reg. n. 9 del 2013, è entrata in vigore il giorno della pubblicazione della legge nel *Bollettino ufficiale* della Regione, ossia il 26 aprile 2013 (a circa due mesi di distanza dall'entrata in vigore della legge reg. n. 4 del 2013). Nella formulazione vigente, l'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2013 prevede quanto segue: «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 le cui assunzioni risultano strettamente necessarie a garantire l'esercizio di funzioni specifiche del settore sociale. L'onere finanziario è interamente a carico di risorse regionali e le assunzioni di progetto in essi previste sono riconducibili alle deroghe introdotte dall'articolo 4-*ter*, comma 12, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito con legge 26 aprile 2012, n. 44, con il quale il legislatore statale ha consentito agli enti locali, a decorrere dal 2013, di superare il limite previsto dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo l, comma l, della legge 30 luglio 2010, n. 122, nei soli casi di assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale».

Infine, la disciplina in esame è stata ulteriormente definita (pur senza novellare testualmente le fonti previgenti) dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 21 (Sostegno alle povertà e interventi vari) – esso pure non censurato direttamente –, ove si è stabilito che «I cantieri comunali per l'occupazione e i cantieri verdi, il cui onere è finanziato con risorse regionali, costituiscono a tutti gli effetti progetti speciali finalizzati all'attuazione di competenze e di politiche regionali

miranti a fronteggiare l'emergenza socio-economica. I comuni attuano gli interventi ai sensi dell'articolo 94 della legge regionale 4 giugno 1988, n. 11 (legge finanziaria 1988), [e s.m.i.], e le relative spese sono classificate quali spese di investimento; qualora i progetti speciali siano attuati ai sensi dell'articolo 24 della legge regionale 20 aprile 2000, n. 4 (legge finanziaria 2000), per le assunzioni in essi previste si applicano le disposizioni di cui all'articolo l della legge regionale 23 aprile 2013, n. 9 (Interventi urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale)».

4.– Alla luce del sopra riportato *ius superveniens*, che non ha formato oggetto di alcuna impugnazione da parte del Governo, la Regione autonoma Sardegna ritiene che sia cessata la materia del contendere. La difesa dello Stato non concorda con tale conclusione, sottolineando, in particolare, la sostanziale omogeneità del testo novellato della disposizione in esame con quello originario specificamente censurato.

In buona sostanza, mentre la disposizione regionale escludeva le assunzioni di progetto previste nei cantieri comunali dall'ambito di applicazione dei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 (50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009), la novella di cui all'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013 le ha ascritte al novero delle deroghe di cui all'art. 4-*ter*, comma 12, del d.l. n. 16 del 2012. Con quest'ultima disposizione si è consentito agli enti locali, a partire dal 2013, di superare il limite anzidetto «nei soli casi di assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale». L'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013 è stata poi confermata dall'art. 3 della legge reg. n. 21 del 2013 relativamente alle assunzioni nei progetti speciali attuati ai sensi dell'art. 24 della legge della Regione autonoma Sardegna 20 aprile 2000, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2000), sostitutivo dell'art. 36 della legge della Regione automa Sardegna 29 gennaio 1994, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 1994). Lo stesso art. 3 ha, invece, classificato come «spese di investimento» tutte quelle relative agli interventi attuati dai Comuni ai sensi dell'art. 94 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 giugno 1988, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale della Regione – legge finanziaria 1988).

Orbene, questa Corte ha ripetutamente affermato che le condizioni richieste «perché debba essere dichiarata la cessazione della materia del contendere» sono «a)

sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; b) mancata applicazione, *medio tempore*, delle norme abrogate o modificate (*ex plurimis*, sentenze n. 193 del 2012; n. 32 del 2012; n. 325 del 2011)» (sentenza n. 300 del 2012).

Alla luce di siffatte enunciazioni, è da ritenere che nella specie non sussiste alcuno dei requisiti enucleati dalla giurisprudenza costituzionale per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere» (al riguardo, sentenze n. 246, n. 228, n. 218 e n. 187 del 2013).

In particolare, quanto al carattere satisfattivo della modifica normativa sopravvenuta, la nuova formulazione della disposizione regionale impugnata, sancendo che le assunzioni di progetto nei cosiddetti cantieri comunali «risultano strettamente necessarie a garantire l'esercizio di funzioni specifiche del settore sociale […] e […] sono riconducibili alle deroghe introdotte dall'articolo 4-*ter*, comma 12, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16», non assicura, per la genericità della sua formulazione, la riconduzione delle fattispecie da essa previste nell'ambito settoriale e ben circoscritto delle ipotesi derogatorie individuate dal legislatore statale. Sicché, come condivisibilmente ha osservato la difesa dello Stato opponendosi alla dedotta cessazione della materia del contendere, il contenuto e la *ratio* della disposizione in vigore sono rimasti fondamentalmente identici a quelli della versione precedente (con la sottrazione delle anzidette assunzioni alla disciplina di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010), essendo mutata solo ed unicamente la "giustificazione" della non applicabilità alla fattispecie in esame dei limiti posti dal legislatore statale (prima la "specialità" e il "carattere non permanente" dei progetti, ora anche la espressa riconduzione delle assunzioni *de quibus* alle eccezioni di cui all'art. 4-*ter*, comma 12, del d.l. n. 16 del 2012).

Allo stesso modo, il successivo art. 3 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2013 ha confermato l'impianto della normativa previgente. Da un lato, esso ha, infatti, stabilito che le disposizioni di cui all'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013 si applicano alle assunzioni previste nei «cantieri comunali per l'occupazione» e «verdi» costituenti progetti speciali attuati ai sensi dell'art. 24 della legge reg. n. 4 del 2000. Dall'altro, ha classificato come «spese di investimento» quelle relative agli interventi attuati dai Comuni ai sensi dell'art. 94 della legge reg. n. 11 del 1988, e successive modifiche ed integrazioni, con ciò sottraendo i costi imputabili ai lavoratori ivi utilizzati al tetto di

spesa invocato dal Governo a motivo del denunciato contrasto della norma impugnata con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

Sotto l'altro profilo, militano contro la mancata applicazione *medio tempore* della norma censurata, sia la sua efficacia (potenzialmente) immediata, non potendosi escludere che «assunzioni di progetto» possano essersi verificate alla stregua della disposizione novellata durante il suo, ancorché contenuto, periodo di vigenza (circa due mesi), sia il mancato riscontro – nel corpo della delibera della Giunta regionale n. 47/19 del 14 novembre 2013, richiamata dall'attestazione rilasciata dalla Regione Sardegna ai propri difensori – che i finanziamenti per il 2013 sarebbero stati assegnati anche in applicazione delle modificazioni apportate all'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2013 dalle successive leggi regionali n. 9 e n. 21 del 2013.

Una volta escluso che la disposizione regionale censurata sia stata modificata in termini satisfattivi delle censure e non abbia avuto alcuna concreta applicazione, si deve procedere senz'altro allo scrutinio della sua legittimità costituzionale.

Inoltre, attesa la sopravvivenza del nucleo precettivo contestato nella versione riformata della norma impugnata, la questione dev'essere trasferita, altresì, alla nuova formulazione di essa, avendo questa Corte anche di recente ribadito il proprio consolidato orientamento secondo cui «nell'ipotesi in cui le modifiche normative non siano satisfattive rispetto alle censure, la questione di costituzionalità [deve essere] trasferita sulla nuova disposizione, salvo che quest'ultima appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria (*ex plurimis*, sentenze n. 193 del 2012 e n. 30 del 2012)» (sentenza n. 219 del 2013).

In definitiva, la ravvisata continuità normativa tra il disposto originario specificamente censurato e le sue successive modificazioni e integrazioni impone l'ampliamento del giudizio di legittimità nei confronti di tutte quelle norme che, come quella sostitutiva dell'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2013, hanno modellato la disciplina delle risorse umane impiegate nei cosiddetti «cantieri comunali» in termini tali da sottrarla parimenti all'applicazione dei limiti di spesa stabiliti dal legislatore statale *sub* art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Questa Corte ha, infatti, affermato, con giurisprudenza costante, «che, in forza del principio di effettività della tutela delle parti nei giudizi in via di azione, s'impone il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive immutata nel suo contenuto

precettivo (sentenze numeri 449 del 2006, 424 del 2004 e 533 del 2002)» (sentenza n. 162 del 2007).

Tale estensione del sindacato di costituzionalità risponde, del resto, a quanto implicitamente sostenuto nella memoria depositata in prossimità dell'udienza dalla difesa dello Stato, la quale, pur senza invocare espressamente il trasferimento della questione, dimostra di darla per scontata, là dove rileva «che il contenuto precettivo è rimasto sostanzialmente invariato».

5.– Ciò premesso, la Regione autonoma Sardegna eccepisce l'inammissibilità del ricorso sotto tre profili, tutti privi di fondamento.

5.1.– L'irricevibilità del ricorso perché notificato "in proprio", in quanto non è ravvisabile alcun serio motivo per discostarsi dalla giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto ammissibile tale forma di notificazione nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (sentenze n. 277 del 2013 e n. 310 del 2011).

5.2.– L'omessa o incompleta identificazione dei parametri statutari, perché il ricorrente, ancorché stringatamente, ha espressamente dedotto che l'autonomia speciale della Sardegna, invero non ascrivibile a materia di competenza legislativa regionale di fonte statutaria, non esime l'anzidetta Regione dal rispetto dell'art. 117, terzo comma, Cost., mostrando con ciò, «evidentemente, di ritenere quest'ultimo parametro idoneo ad attribuire alla Regione stessa un'autonomia più ampia nella materia del coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 277 del 2013, citata, ove si è esclusa la pretermissione dei parametri statutari denunciata dalla resistente, anche in quel caso, Regione autonoma Sardegna).

5.3.– Anche l'eccepita carenza di motivazione della violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. dev'essere disattesa, perché, sia pure in modo succinto, il Governo ha argomentato adeguatamente al riguardo.

6.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2013 promossa dal Governo per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. è fondata.

6.1.– Questa Corte 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, alla stessa Regione autonoma

Sardegna (sentenze n. 277 del 2013 e n. 212 del 2012), come altre disposizioni statali ponenti vincoli stringenti *in subiecta materia* ad altre Regioni a statuto speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012).

6.2.– 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.

Le ambiguità lessicali della normativa regionale in materia di cantieri comunali non consentono di escludere, infatti, che le forme di utilizzazione riflettano moduli prettamente lavoristici. Tant'è che si parla, per richiamare la dizione specificamente adoperata nella disposizione censurata, di «assunzioni di progetto».

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 una fattispecie, come quella dei lavori socialmente utili evocata dalla norma in questione, che pure è contrassegnata da tratti di specialità.

In buona sostanza, 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.

Peraltro, 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. Vi si prevede, in particolare, che «Le disposizioni dell'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, [e s.m.], si applicano […] ai lavoratori socialmente utili coinvolti in percorsi di stabilizzazione già avviati ai sensi dell'articolo 1, comma

1156, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle risorse già disponibili nel bilancio degli enti locali a tal fine destinate, a decorrere dall'anno 2013».

Dall'introduzione di una specifica disposizione transitoria si trae, così, 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.

6.3.– 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. Ne fanno parte, infatti, in base all'art. 94 della legge reg. Sardegna n. 11 del 1988, «progetti [da finanziare ai Comuni al fine di incentivare l'occupazione] finalizzati alla realizzazione, riattamento, manutenzione e gestione di opere o attività pubbliche o di pubblica utilità e alla promozione o sostegno di progetti occupazionali connessi al migliore utilizzo delle risorse locali»; secondo l'art. 24 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2000, si tratta di interventi straordinari di lavoro articolato in tutti i Comuni della Sardegna e prioritariamente rivolti: «a) alla qualificazione dei servizi degli enti locali; b) alla salvaguardia, valorizzazione nonché gestione ottimale dei beni culturali, archeologi e storici; c) al sostegno di progetti produttivi di itinerari culturali di archeologia industriale e mineraria; d) alla cura ed estensione del verde urbano nonché del patrimonio boschivo comunale».

La stessa 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 invocata dalla difesa regionale. 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.

6.3.1.– La denunciata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. sussiste anche per l'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013, che ha sostituito il testo della disposizione regionale impugnata sancendo *a priori* l'inerenza al settore sociale dei «progetti speciali» in esame e delle «assunzioni» ivi previste. Il dettato del suddetto art. 1, cui poi fa rinvio ulteriormente l'art. 3 della legge reg. n. 21 del 2013, è, infatti, troppo generico, anche alla luce del quadro normativo complessivo in tema di «cantieri comunali», per contenere le «assunzioni di progetto» di cui si controverte nell'alveo ristretto delle assunzioni eccezionalmente concesse agli enti locali fuori dai limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 solo perché assolutamente indispensabili per lo svolgimento di peculiari funzioni, come quelle, per quanto qui rileva, del settore sociale.

6.3.2.– Neppure il citato art. 3 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2013 sfugge alla censura di denunciata 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, dunque, 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.

6.4.– Dev'essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2013, nel testo sia originario, sia quale risulta sostituito dall'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013, nonché, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. n. 21 del 2013.

7.– La questione di legittimità costituzionale della disposizione impugnata (e delle suddette disposizioni modificative ed integrative) per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., a questo punto, è assorbita dalla riscontrata lesione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI