

Sentenza della Corte costituzionale n. 41/2023

Materia: pubblico impiego. Incentivi per funzioni tecniche.

Parametri invocati: articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione; articoli 4 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: articoli 16 e 17, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2021, n. 22 (Legge provinciale di stabilità 2022).

Esito: illegittimità costituzionale e non fondatezza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di due disposizioni della legge prov. Trento 22/2021. Innanzitutto, è impugnato l'articolo 16 della predetta legge provinciale in riferimento all'articolo 117, comma secondo, lettera l), Cost. Tale articolo proroga al 31 marzo 2023 i termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali in scadenza entro il 31 dicembre 2021 e nel corso dell'anno 2022. La questione, secondo la Corte, non è fondata.

La Corte ha costantemente affermato che la disciplina delle graduatorie, in quanto provvedimento conclusivo delle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale, afferisce a profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non a profili privatizzati del relativo rapporto di lavoro, che sono invece ricondotti alla materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva statale.

Pertanto, la disciplina in esame rientra nell'ambito della competenza legislativa della Regione in materia di organizzazione degli uffici, di cui all'articolo 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 267 del 2022, n. 58 del 2021 per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, n. 273 del 2020 per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e n. 42 del 2021 nei confronti della stessa Provincia autonoma di Trento; *ex plurimis*, anche le sentenze n. 126 del 2020 e n. 241 del 2018).

L'esercizio di tale competenza deve, comunque, ottemperare ai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione. È stata, pertanto, esclusa la compatibilità costituzionale con tali principi di disposizioni regionali che hanno prorogato i termini di validità delle graduatorie quando il tempo trascorso dalla loro approvazione abbia determinato una perdita di professionalità degli idonei (*ex plurimis*, sentenze n. 58 del 2021, n. 273 e n. 126 del 2020, e n. 241 del 2018).

La seconda questione investe l'articolo 17, comma 1, lettera a), della medesima legge Provincia Trento 22/2021, in riferimento all'articolo 117, comma secondo, lettera l), Cost., nonché agli articoli 4 e 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in relazione all'articolo 113, commi 2 e 3, del d.lgs. 50/2016.

Nel merito, la questione è fondata per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia ordinamento civile. Punto essenziale e decisivo ai fini del presente giudizio è

l'accertamento della materia cui ascrivere la disposizione provinciale impugnata, a fronte delle opposte prospettazioni delle parti: il ricorrente la riconduce all'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato; la resistente, invece, la attribuisce alla propria competenza in materia di ordinamento degli uffici provinciali e, dunque, alle proprie competenze statutarie e, comunque, a quella residuale concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione.

La disposizione provinciale impugnata si inserisce nell'articolo 5-bis della legge Provincia Trento 2/2016, concernente gli "incentivi per funzioni tecniche" che possono essere riconosciuti ai dipendenti per lo svolgimento di specifiche attività inerenti ai contratti pubblici. Tale articolo declina, dunque, nell'ordinamento provinciale quanto previsto a livello statale dall'articolo 113 del d.lgs. 50/2016, rubricato parimenti "incentivi per funzioni tecniche", i cui commi 2 e 3 sono evocati difatti dal ricorrente come parametri interposti. L'istituto degli incentivi per funzioni tecniche costituisce, pertanto, un aspetto peculiare della disciplina dei lavori pubblici dettata dal citato d.lgs. 50/2016, il cui articolo 2, comma 1, stabilisce che *"[l]e disposizioni contenute nel presente codice sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, ordinamento civile, nonché nelle altre materie cui è riconducibile lo specifico contratto"*. Tuttavia, tale auto-qualificazione da parte dello stesso legislatore statale non è di per sé idonea a stabilire l'effettiva natura delle specifiche disposizioni dettate in materia di incentivi per funzioni tecniche.

La Corte ha più volte affermato che la disciplina dei lavori pubblici non integra, in assenza di espressa indicazione nel nuovo articolo 117 Cost., una vera e propria materia, sicché le diverse disposizioni vanno qualificate a seconda dell'oggetto cui afferiscono e conseguentemente possono essere ascritte, di volta in volta, a potestà legislative statali e regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 43 del 2011 e n. 45 del 2010). A tal fine, è necessario ricorrere ai criteri stabiliti dalla Corte in riferimento alla individuazione della *ratio* della specifica disposizione scrutinata, della sua finalità e del suo contenuto (*ex plurimis*, sentenza n. 193 del 2022).

Quanto al primo aspetto, *"la causa et ratio dell'istituto dell'incentivo per funzioni tecniche è ravvisabile, da un lato, nella valorizzazione delle competenze del personale impegnato nelle specifiche fasi di attività connesse agli appalti pubblici individuate dal legislatore, con attribuzione in funzione corrispettiva di un peculiare elemento della retribuzione di carattere incentivante, dall'altro, nel contenimento dei costi dei contratti pubblici che deriva da tale affidamento agli stessi dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice di attività che dovrebbero essere altrimenti esternalizzate"*.

Quanto al dato testuale delle richiamate disposizioni recate dall'articolo 113, commi 2 e 3, del d.lgs. 50/2016, evocate dal ricorrente come parametri interposti, va precisato che il comma 2 prevede che le amministrazioni aggiudicatrici destinino ad un apposito fondo *"risorse finanziarie in misura non superiore al due per cento sull'importo dell'appalto per retribuire le funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti «esclusivamente» per le seguenti attività: programmazione della spesa per investimenti; valutazione preventiva dei progetti; predisposizione e controllo delle procedure di gara e esecuzione dei contratti pubblici; responsabile unico del procedimento (RUP); direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e collaudo tecnico-amministrativo ovvero verifica di conformità; collaudatore statico, ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti"*. La disposizione stabilisce che il predetto fondo non è previsto per le amministrazioni aggiudicatrici che stabiliscono modalità diverse per la retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti.

Il successivo comma 3 dispone che l'80 per cento delle risorse finanziarie del fondo costituito ai sensi del comma 2 è ripartito, per ciascuna opera o lavoro, servizio, fornitura con le modalità e i

criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale, sulla base di apposito regolamento adottato dalle amministrazioni secondo i rispettivi ordinamenti, tra il responsabile unico del procedimento e i soggetti che svolgono le funzioni tecniche indicate al comma 2 nonché tra i loro collaboratori; che la corresponsione dell'incentivo è disposta dal dirigente o dal responsabile di servizio preposto alla struttura regionale competente, previo accertamento delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti; che gli incentivi complessivamente corrisposti nel corso dell'anno al singolo dipendente, anche da diverse amministrazioni, non possono superare l'importo del 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo; e che, infine, le disposizioni non si applicano al personale con qualifica dirigenziale.

Occorre evidenziare che l'attuale disciplina statale attribuisce alla fonte contrattuale il solo compito di disciplinare le modalità e i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie destinate a tale scopo, oltretutto sulla base di un apposito regolamento adottato dalla singola amministrazione. Sul carattere tassativo delle attività individuate dal comma 2 dell'articolo 113 del d.lgs. 50/2016 si sono ripetutamente espresse diverse sezioni di controllo della Corte dei conti (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione 2 marzo 2017, n. 134; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione 13 dicembre 2016, n. 204; Sezione delle autonomie, deliberazione 13 maggio 2016, n. 18). In particolare, esse hanno più volte affermato che l'avverbio "esclusivamente" esprime l'intenzione del legislatore di riconoscere il compenso incentivante limitatamente alle attività espressamente previste, ove effettivamente svolte dal dipendente pubblico. Deve, dunque, affermarsi che gli incentivi per funzioni tecniche costituiscono indubbiamente un elemento specifico del trattamento economico del pubblico dipendente in termini di corrispettivo di determinate attività svolte nell'ambito degli appalti pubblici.

Ne consegue che l'istituto in esame fa parte della disciplina del trattamento retributivo dei pubblici dipendenti che, secondo il costante indirizzo della Corte, va ricondotto all'ordinamento civile, anche per i dipendenti delle Regioni e delle autonomie speciali, e pertanto appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 253 del 2022, punto 4.1.2. del Considerato in diritto, e sentenza n. 190 del 2022, punto 4.1. del Considerato in diritto).

La disposizione provinciale impugnata lede pertanto la predetta competenza legislativa esclusiva dello Stato poiché consente alla contrattazione collettiva provinciale di ampliare il novero delle funzioni ammissibili alle retribuzioni incentivanti rispetto a quelle previste in modo tassativo dall'articolo 113 del d.lgs. 50/2016.