

Sentenza: 24 febbraio 2021, n. 42

Materia: ordinamento civile, coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Parametri invocati: articoli 3, 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione

Oggetto: articoli 10, commi 1 e 2, 11, commi 1 e 4, e 15, comma 1, lettera b) della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020) e articolo 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020), nella parte in cui introduce il comma 4-bis, lettera b), nell'art. 2 della legge della Provincia autonoma di Trento 2 novembre 1993, n. 29 (Attuazione della delega in materia di Università degli studi di Trento e disposizioni in materia di alta formazione musicale e artistica);
- inammissibilità e infondatezza delle altre questioni.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Le disposizioni impugnate della legge (n.13) di stabilità provinciale 2020, sono afferenti a diversi ambiti di materia.

L'articolo 10, commi 1 e 2, modifica i limiti per la spesa relativa al personale provinciale appartenente ai comparti autonomie locali e ricerca (comma 1) nonché al comparto scuola (comma 2) per il triennio 2020-2022. L'articolo 10, commi 1 e 4, determina gli oneri per l'avvio della contrattazione collettiva provinciale per il triennio 2019-2021 (comma 1) e viene stanziata una somma (500.000 euro) sui bilanci degli anni 2020-2022 per coprire la metà della quota di adesione a fondi sanitari integrativi per i familiari del personale provinciale di età inferiore a diciotto anni (comma 4). Secondo il ricorrente le disposizioni di cui sopra sarebbero poste in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, perché il legislatore provinciale, eccedendo la propria competenza legislativa statutaria, non avrebbe fornito elementi per la individuazione dei criteri utilizzati per la definizione degli importi previsti, passibili quindi di includere eventuali incrementi per rinnovi contrattuali, in assenza di coerenza con quanto stabilito per il restante personale pubblico. Parte resistente, eccepisce l'inammissibilità della censura per tre ordini di motivi: in quanto la censura sarebbe generica, non terrebbe in considerazione i parametri statuari e inoltre l'intervenuta abrogazione dell'articolo 10, comma 1 nel 2020. che avrebbe prodotto la cessazione della materia del contendere.

La Corte, richiamata la propria giurisprudenza in merito (sentenze n. 144 del 2020 e n. 286 del 2019 sentenze n. 130 e n. 117 del 2020 sentenze n. 200, n. 70 e n. 25 del 2020, n. 287 e n. 56 del 2019, sentenza n. 7 del 2021).). accoglie la prospettazione della Provincia autonoma di Trento e dichiara l'inammissibilità delle censure proposte.

L'articolo. 15, comma 1, nella parte in cui introduce all'articolo 2 della legge provinciale n. 29 del 1993, il comma 4-bis, lettera b), secondo il quale la Provincia autonoma può promuovere, nell'ambito dell'intesa con l'Università di Trento, una riserva per l'accesso ai corsi universitari «*di un numero di posti non inferiore al 10 per cento per candidati residenti in provincia di Trento,*

nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti», è impugnato per violazione dell'articolo 3 Costituzione, in quanto comporterebbe una lesione del principio di uguaglianza per il fatto di introdurre un titolo di preferenza non legato al merito scolastico, ma al solo requisito della residenza. Secondo parte resistente, la disposizione impugnata non introdurrebbe alcuna riserva di posti, ma si limiterebbe a stabilire un criterio di preferenza destinato ad operare in ipotesi del tutto residuali, quando cioè gli ultimi posti in graduatoria siano contesi da più candidati collocati a parità di merito che eccedano il numero di posti disponibili, inoltre essa troverebbe la sua giustificazione nella necessità per la Provincia autonoma di Trento di garantire che l'università insediata sul suo territorio, favorendo l'accesso agli studi universitari della popolazione residente, si faccia carico anche di una funzione sociale ponendosi come strumento di progresso per la collettività locale.

La Corte rigetta tale prospettazione e dichiara fondata la questione di legittimità.

Per giurisprudenza costante (sentenze n. 9 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166 del 2018), disposizioni legislative che individuino nella residenza più o meno prolungata in un determinato territorio la condizione o anche solo un elemento di favore per l'accesso a determinate prestazioni o per l'ammissione a procedure selettive (sentenza n. 151 del 2020) possono essere sì legittime *“soltanto se mostrano una idonea e ragionevole correlazione con la funzione e la finalità dei servizi o delle prestazioni il cui godimento è inciso dalle disposizioni oggetto di esame”*.

La disposizione impugnata, è invece da considerarsi lesiva del diritto allo studio universitario, perché sostanzia in astratto un criterio di preferenza, basato sul requisito della residenza nel territorio provinciale, che può determinare l'esclusione di candidati non residenti collocati nelle graduatorie per l'accesso ai corsi universitari a parità di punteggio sulla base dei requisiti di merito, per cui non vi è pertanto alcuna *ragionevole correlazione* tra il requisito della residenza nel territorio provinciale e l'accesso ai corsi universitari.

Il diritto allo studio *«comporta non solo il diritto di tutti di accedere gratuitamente alla istruzione inferiore, ma altresì quello – in un sistema in cui “la scuola è aperta a tutti” (art. 34, primo comma, della Costituzione) – di accedere, in base alle proprie capacità e ai propri meriti, ai “gradi più alti degli studi” (art. 34, terzo comma): espressione, quest'ultima, in cui deve ritenersi incluso ogni livello e ogni ambito di formazione previsti dall'ordinamento»* (sentenza n. 219 del 2002).

Inoltre, la Corte afferma che al godimento del diritto allo studio si correla funzionalmente la stessa autonomia attribuita dall'articolo 33, sesto comma, Costituzione alle università, che assume rilievo non solo per i profili organizzativi interni, ma anche per il *«rapporto di necessaria reciproca implicazione» con i diritti costituzionalmente garantiti di accesso all'istruzione universitaria* (sentenze n. 42 del 2017 e n. 383 del 1998).

Non vi è pertanto alcuna *ragionevole correlazione*, nel senso richiesto dall'articolo 3 Costituzione, tra il requisito della residenza nel territorio provinciale e l'accesso ai corsi universitari, perciò la riserva di posti introdotta dalla disposizione impugnata, è da ritenersi lesiva del principio di uguaglianza.

E' impugnato l'articolo 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020).

La disposizione proroga al 30 giugno 2020 i termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato del comparto autonomie locali (comma 1) e degli enti strumentali della Provincia autonoma (comma 2), con esclusione del personale del ruolo sanitario provinciale, già prorogati fino al 31 dicembre 2019 o in scadenza nel primo semestre del 2020. Essa è ritenuta dal ricorrente in contrasto con l'articolo 117, commi secondo e terzo, Costituzione in riferimento alla materia ordinamento civile e ai principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, in quanto la proroga non rispetterebbe i termini di utilizzabilità delle graduatorie stabiliti dall'articolo 1, comma 147, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

La Corte, in riferimento all'asserita violazione dell'articolo 117 Costituzione, secondo comma, lettera l), conferma la propria giurisprudenza (sentenze n. 63 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 233 del 2006, n. 2 del 2004, n. 126 del 2020 e n. 149 del 2012, n. 273, n. 77, n. 5 del 2020, n. 241 del 2018), secondo la quale la disciplina dell'impiego pubblico regionale è ascrivibile all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, «solo "per i profili privatizzati del rapporto", attinenti al rapporto di lavoro già instaurato, mentre "i profili 'pubblicistico-organizzativi' afferiscono all'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, di competenza legislativa residuale della Regione. Il principio vale anche per la Provincia autonoma di Trento, che detiene la competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad esso addetto, con il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, nonché la più ampia competenza legislativa residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale» di cui all'art. 117, quarto comma, Costituzione, in ragione della clausola di maggior favore contenuta nell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in quanto *prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla stessa Regione dallo statuto speciale*. E' alla competenza legislativa in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale che occorre ricondurre la disposizione impugnata e l'esercizio di tale competenza è vincolato solo «al rispetto dei limiti costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità e dei principi di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 126 del 2020).

Per la censura relativa alla violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, la Corte afferma che questi rilevano nel caso di disposizioni che vincolano temporalmente l'utilizzo di graduatorie approvate, quando esse siano correlate a limiti alle assunzioni posti transitoriamente anche a carico delle Regioni (sentenze n. 5 del 2020 e n. 241 del 2018). I suddetti principi sono certamente applicabili alle autonomie speciali «in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica» (sentenza n. 103 del 2018). Essi operano però diversamente da quanto avviene per le Regioni a statuto ordinario, in quanto dispiegano i loro effetti nel rispetto del principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo, declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012), «funzionale sia al "raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei", sia a evitare "che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante" (sentenza n. 62 del 2017)» (sentenza n. 273 del 2020). La Corte conseguentemente ritiene non fondata la censura avanzata, nel caso in esame infatti non vi è violazione della norma interposta invocata sul limite temporale delle graduatorie, in quanto sono opponibili vincoli statali di coordinamento della finanza pubblica solo ove essi siano determinati nel rispetto del meccanismo dei saldi concordati ed espressi nelle forme previste dallo statuto.

Non trova accoglimento nemmeno la censura di violazione dell'articolo 3 Costituzione in relazione all'esclusione del personale provinciale del ruolo sanitario dalla proroga della validità delle graduatorie, in quanto essa corrisponde alla ratio, peraltro comune a quella del legislatore statale proprio nella disciplina interposta invocata, che l'assunzione di personale del ruolo sanitario, per il quale è ancora più necessario non «pregiudicare l'urgenza pressante dell'aggiornamento professionale (sentenza n. 241 del 2018)» (sentenza n. 77 del 2020), non avvenga dopo un lasso di tempo troppo distante dall'espletamento della procedura concorsuale.