

Sentenza **89/2014**

Giudizio

Presidente SILVESTRI - Redattore AMATO

Udienza Pubblica del **25/02/2014** Decisione del **07/04/2014**

Deposito del **10/04/2014** Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Art. 14, c. 24° bis, del decreto legge 31/05/2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 30/07/2010, n. 122.

Massime:

Atti decisi: **ric. 99/2010**

SENTENZA N. 89

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, 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. 14, comma 24-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 5 ottobre 2010 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 28 settembre 2010 e depositato il successivo 5 ottobre (reg. ric. n. 99 del 2010), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 24-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento all'art. 8, primo comma, numero 1), e al Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Il comma 24-bis dell'art. 14 stabilisce: «I limiti previsti ai sensi dell'articolo 9, comma 28, possono essere superati limitatamente in ragione della proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle regioni a statuto speciale, nonché dagli enti territoriali facenti parte delle predette regioni, a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente reperite da queste ultime attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno. Restano fermi, in ogni caso, i vincoli e gli obiettivi previsti ai sensi del presente articolo. Le predette amministrazioni pubbliche, per l'attuazione dei processi assunzionali consentiti ai sensi della normativa vigente, attingono prioritariamente ai lavoratori di cui al presente comma, salva motivata indicazione concernente gli specifici profili professionali richiesti».

Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, con la norma impugnata lo Stato darebbe luogo ad un'ingerenza significativa nella competenza legislativa primaria della ricorrente in materia di organizzazione degli uffici e del personale (art. 8, primo comma, numero 1, dello statuto speciale), nonché di finanza locale (Titolo VI dello statuto speciale), dettando condizioni e limitazioni restrittive in merito all'assunzione del personale provinciale ed alla predisposizione delle relative risorse.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo che le questioni prospettate siano dichiarate inammissibili e infondate.

2.1.– In via preliminare, l'Avvocatura generale eccepisce la tardività del ricorso proposto avverso le norme del d.l. n. 78 del 2010 non modificate in sede di conversione e quindi, in ipotesi, immediatamente lesive.

2.2. – Nel merito, prima di esaminare le singole censure, la difesa statale si sofferma sul contesto economico in cui si inseriscono le norme impuginate, sottolineando come il d.l. n. 78 del 2010 sia stato adottato nel pieno di una grave crisi economica internazionale, al fine di assicurare stabilità finanziaria al Paese nella sua interezza e di rafforzare la competitività sui mercati economici e finanziari.

Pertanto, secondo la difesa statale, le misure adottate non possono essere sezionate, ma vanno viste ed esaminate nel loro complesso, in quanto l'una sorregge l'altra per raggiungere insieme le finalità di stabilizzazione e di rilancio economico.

Da questo punto di vista si tratterebbe di interventi rientranti nella competenza statale del «coordinamento della finanza pubblica», idonea a vincolare anche le Regioni speciali e le Province autonome.

D'altra parte, argomenta l'Avvocatura generale, quando sopravvengono circostanze di straordinaria necessità ed urgenza, non può pretendersi che si esplichino le modalità di concertazione previste dai rispettivi statuti speciali. Anzi, lo Stato, avendo la responsabilità della politica economica nazionale, deve poter intervenire con la dovuta urgenza e rapidità, nell'interesse dell'intera comunità.

Se ne deve concludere, secondo l'Avvocatura, che, nella ricorrenza di situazioni eccezionali, «possa derogarsi anche alle procedure statutarie, come alle altre sinanco costituzionali, in ragione dell'esigenza di salvaguardare la *salus rei publicae* e in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2), dell'unità della Repubblica (art. 5), e

della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10), che contenuti nella premessa alla prima parte della Costituzione si impongono a tutti, Stato e autonomie comprese».

Quanto alle singole censure, la difesa statale ritiene che il comma 24-bis dell'art. 14 non violi lo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, in quanto porrebbe un principio di riforma economico-sociale, a favore dei lavoratori precari, difficilmente contestabile nella situazione sociale attuale.

3.– L'udienza di discussione, originariamente fissata in data 7 giugno 2011, è stata oggetto di plurimi rinvii per pendenza di una trattativa tra le parti al fine di pervenire ad un componimento bonario delle contrapposte posizioni.

In data 1° ottobre 2013 la Provincia di Bolzano ha depositato istanza di trattazione in quanto la trattativa di cui sopra non ha prodotto l'esito auspicato.

In prossimità della nuova udienza la Provincia ricorrente e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie nelle quali hanno insistito nelle conclusioni già rassegnate, rispettivamente, nel ricorso e nell'atto di costituzione, nonché nelle memorie precedentemente prodotte.

3.1.– In particolare, l'Avvocatura generale sottolinea che l'art. 14, comma 24-bis, sarebbe una norma più favorevole per la Provincia autonoma, poiché le consente di superare i limiti di spesa posti dall'art. 9, comma 28, e dunque non potrebbe ledere la sua autonomia statutaria.

3.2.– Ad avviso della ricorrente, invece, la norma impugnata, pur derogando all'art. 9, comma 28, ne replicherebbe i profili di incostituzionalità, in quanto assoggetterebbe a nuovi limiti l'autonomia di spesa della Provincia autonoma in materia di personale.

Con la norma in esame, infatti, lo Stato, esprimendo un favor per i lavoratori assunti a tempo determinato, si sostituirebbe alla Provincia nella gestione delle politiche assunzionali, sia nel circoscrivere l'operatività della deroga ai limiti di cui all'art. 9 al solo regime di prorogatio di tali rapporti di lavoro, sia esplicitamente imponendo alla Provincia autonoma di assegnare priorità nelle assunzioni al personale precario. In tal modo il legislatore statale avrebbe introdotto misure di dettaglio palesemente lesive della competenza provinciale.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 28 settembre 2010 e depositato il successivo 5 ottobre (reg. ric. n. 99 del 2010), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 24-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento all'art. 8, primo comma, numero 1), e al Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

La disposizione impugnata stabilisce che le Regioni speciali e gli enti territoriali facenti parte di tali Regioni, in caso di proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato, possano superare il limite imposto dall'art. 9, comma 28, a condizione che reperiscano risorse aggiuntive attraverso misure di riduzione e di razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno. La norma prevede, inoltre, un criterio di priorità per le assunzioni dei lavoratori a tempo determinato in regime di proroga.

In tal modo, secondo la Provincia autonoma di Bolzano, lo Stato darebbe luogo ad un'ingerenza significativa nella competenza legislativa primaria della ricorrente in materia di organizzazione degli uffici e del personale (art. 8, primo comma, numero 1, dello statuto speciale), nonché di finanza locale (Titolo VI dello statuto speciale), dettando condizioni e limitazioni restrittive in merito all'assunzione del personale provinciale ed alla predisposizione delle relative risorse.

2.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente, deve essere esaminata preliminarmente l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del

Consiglio dei ministri.

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene, in particolare, che il ricorso sia tardivo, perché proposto avverso disposizioni del d.l. n. 78 del 2010 non modificate in sede di conversione e quindi, in ipotesi, immediatamente lesive delle competenze regionali. Tali disposizioni, dunque, avrebbero dovuto essere impugnate entro il termine di decadenza di cui all'art. 127, secondo comma, Cost., decorrente dalla data di pubblicazione del decreto-legge.

L'eccezione non può essere accolta.

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, infatti, la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge «può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore» della relativa legge di conversione, perché «soltanto a partire da tale momento il quadro normativo assume un connotato di stabilità e l'iniziativa d'investire la Corte non rischia di essere vanificata dall'eventualità di una mancata conversione» (ex plurimis, sentenza n. 232 del 2011).

D'altra parte, con specifico riguardo all'impugnato comma 24-bis, tale norma risulta inserita nell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 in sede di conversione ad opera della legge 30 luglio 2010, n. 122, e dunque la stessa eccezione di inammissibilità del ricorso si fonda su un presupposto del tutto erroneo.

3.– Sempre in via preliminare, la Corte osserva che i giudizi avverso il d.l. n. 78 del 2010 sono stati promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta, ai sensi dell'art. 44, numero 5), dello statuto speciale. In tali casi, gli atti di ratifica dei rispettivi Consigli devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sentenza n. 142 del 2012).

Nel caso di specie non rileva la tempestività di siffatta ratifica e del relativo deposito, in quanto questa Corte ha più volte ribadito che per i ricorsi promossi prima della citata sentenza sussistono gli estremi dell'errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe da questa Corte, in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine ad una interpretazione loro favorevole (sentenze n. 219 del 2013, n. 203 del 2012, n. 202 del 2012, n. 178 del 2012 e n. 142 del 2012).

Il ricorso è perciò sotto tale aspetto ammissibile.

4.– Nel merito la difesa dello Stato premette che il d.l. n. 78 del 2010 è stato adottato per far fronte con urgenza ad una grave crisi economica internazionale. L'eccezionalità della situazione, sempre ad avviso dell'Avvocatura, consentirebbe allo Stato di derogare «alle procedure statutarie, come alle altre sinanco costituzionali, in ragione dell'esigenza di salvaguardare la *salus rei publicae* e in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2), dell'unità della Repubblica (art. 5), e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10), che contenuti nella premessa alla prima parte della Costituzione si impongono a tutti, Stato e autonomie comprese».

Questo assunto non può essere condiviso. Le disposizioni costituzionali evocate dalla parte resistente, infatti, non consentono allo Stato di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare, come questa Corte ha già avuto modo di precisare, «il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale» (sentenza n. 151 del 2012).

5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 24-bis, del d.l. n. 78 del 2010, non è fondata.

5.1.– La disposizione impugnata stabilisce che «I limiti previsti ai sensi dell'articolo 9, comma 28, possono essere superati limitatamente in ragione della proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle regioni a statuto speciale, nonché dagli enti territoriali facenti parte delle predette regioni, a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente reperite da queste ultime attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa certificate dagli

organi di controllo interno». Esso, infine, prevede che «Le predette amministrazioni pubbliche, per l'attuazione dei processi assunzionali consentiti ai sensi della normativa vigente, attingono prioritariamente ai lavoratori di cui al presente comma, salva motivata indicazione concernente gli specifici profili professionali richiesti».

È bensì vero che tale disposizione si colloca tra quelle che la rubrica dell'art. 14 riconduce nominalmente al patto di stabilità interno, ma il suo contenuto normativo – nel quale il patto non è neppure menzionato – la connette strettamente all'art. 9, comma 28, che questa Corte ha qualificato come principio di coordinamento della finanza pubblica (da ultimo, nella sentenza n. 61 del 2014).

Né tale connessione genetica e normativa ribadisce nei confronti delle Regioni speciali il limite posto dall'art. 9, comma 28, perché, al contrario, consente a tali Regioni e alle Province autonome di derogare ad esso, prevedendo che possano procedere a nuove assunzioni nella misura in cui riescano a reperire le necessarie risorse. Si tratta, dunque, di una norma più favorevole per la Provincia autonoma, che risulta priva di qualsivoglia portata lesiva.

5.2.– Quanto infine all'ultimo periodo del comma 24-bis, esso stabilisce un criterio di priorità «per l'attuazione dei processi assunzionali consentiti», disponendo che le amministrazioni pubbliche interessate attingano prioritariamente ai lavoratori a tempo determinato in regime di proroga, «salva motivata indicazione concernente gli specifici profili professionali richiesti». Vi è dunque una preferenza espressa dal legislatore statale, derogabile da quello regionale.

Nel dare un'indicazione in termini di "priorità" rispetto ai lavoratori da assumere, infatti, il legislatore statale non pone vincoli rigidi, ma lascia alle singole amministrazioni la scelta in ordine alle assunzioni da operare, con la sola richiesta di motivazione, ove necessitino di profili professionali specifici.

Pertanto, non si tratta di una norma di dettaglio, ma di una norma che prescrive un criterio generale e impone di motivare le eventuali determinazioni regionali difformi da tale criterio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 24-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, in riferimento all'art. 8, primo comma, numero 1), e al Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI