

Sentenza: 15 gennaio 2020, n. 25

Materia: Ordinamento civile, coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: Articolo 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione; articolo 14, lettera p), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2; articoli 19, 20 e 25, comma 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) e articoli 6, 6-ter e 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Articoli 4 e 66 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale)

Esito:

- 1) Cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della l.r. Siciliana 8/2018, promossa con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;
- 2) Non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 66 della l.r. Siciliana 8/2018, promosse con riferimento all'articolo 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4 e 66 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), in riferimento all'articolo 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

Il ricorrente censura l'articolo 4 della legge regionale 8/2018, rubricato "Disposizioni a tutela del personale delle società partecipate in liquidazione. Dotazione della società IRFIS Finsicilia Spa", il quale prevede che, per i dipendenti delle società partecipate della Regione, disciplinate dall'articolo 64 della legge della Regione Siciliana 12 agosto 2014, n. 21, non trovino applicazione le disposizioni di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), che stabilisce, in generale, che ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni del codice civile, delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa e dei contratti collettivi. Alla luce di tale ricostruzione normativa, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, l'articolo 4 in questione sarebbe in contrasto con gli articoli 19, 20 e 25, comma 4, del citato decreto legislativo, che disciplinano la gestione del personale. In particolare, la disposizione censurata prevede una disciplina diversa e contrastante con le citate disposizioni statali, andando a violare l'articolo 117, comma 2, lettera l), Cost., il quale assegna alla

competenza esclusiva statale la materia dell'ordinamento civile, tra cui si ricomprendono i rapporti di diritto privato, regolati dal codice civile e dai contratti collettivi.

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale anche con riferimento all'articolo 66 della stessa legge regionale siciliana n. 8/2018, rubricato "Personale addetto alla catalogazione dei beni culturali", nella parte in cui dispone che, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale medesima, si provveda alla definizione organica del personale dell'amministrazione regionale, nel rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 6, 6-ter e 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e successive modificazioni ed integrazioni. A detta del ricorrente, la disposizione regionale, intervenendo in materia di ordinamento civile, violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, nel ricomprendere immediatamente il suddetto personale nella dotazione organica a prescindere dalla necessità di coprire posti vacanti, risulterebbe in contrasto con gli articoli 6, 6-ter e 35 del decreto legislativo n. 165/2001, nonostante il legislatore regionale ne proclami il formale rispetto: la dotazione organica dovrebbe essere definita in base al piano dei fabbisogni, non potendo prevedere l'assorbimento di personale aprioristicamente determinato. Pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene il contrasto dell'articolo 66 suddetto con l'articolo 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali nella materia, a competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica, in quanto le previsioni di cui al d.lgs. 165/2001 costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome.

In via preliminare, la Corte costituzionale esamina le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa della Regione Sicilia.

In relazione all'articolo 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, la resistente ha eccepito l'eccessiva sinteticità delle censure, in quanto vi sarebbe solo un mero riferimento a talune norme interposte, l'assenza di una congrua indicazione delle ragioni del contrasto con i parametri costituzionali invocati e la non adeguata individuazione delle disposizioni impugnate. Secondo il costante orientamento della Consulta, il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione e di proporre una motivazione che non sia meramente assertiva, dovendo contenere una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe illegittimità costituzionale e un'argomentazione di merito, anche sintetica, a sostegno delle censure mosse. Nel caso di specie, la Corte osserva che il ricorso, lamentando un'illegittima deroga alle disposizioni sulla gestione del personale della società a partecipazione pubblica, di cui agli articoli 19 e ss del d.lgs. n. 175/2016, individua con sufficiente chiarezza, al comma 1 dell'art. 4 della l.r. Siciliana, la disposizione impugnata e contiene un'argomentazione di merito a sostegno dell'impugnazione che permettere di ritenere raggiunta la "soglia minima di chiarezza e completezza" che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenze costituzionali n. 201/2018, 261/2017, 32/2017, 239/2016), e quindi non accoglie l'eccezione sollevata.

La Corte ritiene di non poter accogliere neanche l'eccezione proposta per la presunta incompletezza della definizione dell'oggetto del giudizio, in quanto il ricorrente non si sarebbe confrontato, secondo l'Avvocatura di Stato, con le competenze legislative che lo statuto speciale assegna alla Regione Siciliana e, soprattutto, con la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali prevista dall'articolo 14, lettera p), dello Statuto della Regione Siciliana. Secondo la costante giurisprudenza della stessa Corte, l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) limita l'applicabilità

alle Regioni a statuto speciale dell'articolo 117 Cost. alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statutarie. Pertanto, l'oggetto del giudizio, per essere compiutamente definito, deve contenere riferimento anche alle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse l'articolo 117 Cost.

A tale proposito, con riferimento all'impugnazione dell'articolo 4 della l.r. Siciliana 8/2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito violazione della competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile", facendo riferimento, come norma interposta, all'articolo 19 d.lgs. 175/2016. Il contenuto della norma censurata e la natura del parametro invocato (ordinamento civile), secondo la Consulta permettono di escludere la necessità di fare riferimento ad eventuali disposizioni statutarie non richiamate, poiché lo Statuto speciale per la Regione Siciliana non dispone sulla competenza legislativa regionale in materia di ordinamento civile, dato proprio il fatto che essa è di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, co. 2, lett. l), Cost.

Per quanto riguarda l'eccezione di inammissibilità sollevata in relazione all'articolo 66 della l.r. Siciliana in oggetto, essa deve essere esclusa, perché il ricorrente, a fondamento della sua impugnazione, ha richiamato le norme interposte tratte dal d.lgs. 165/2001 (t.u. pubblico impiego), che contiene norme fondamentali in materia di riforme economico-sociali della Repubblica, valevoli come limiti all'esercizio delle competenze statutarie. Così facendo, di fatto, il ricorrente richiama gli specifici limiti posti all'esercizio della potestà legislativa primaria della Regione Siciliana in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali di cui all'articolo 14, lettera p), dello statuto reg. Siciliana, e assolve lo specifico onere motivazionale.

Sempre in via preliminare, la Corte costituzionale ha osservato che, a seguito del deposito del ricorso, sono intervenute due modifiche normative all'articolo 4 della legge regionale Siciliana n. 8 del 2018. L'intervento dell'articolo 9 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), il quale ha inciso sul comma 4 della norma censurata, consiste in una modifica che non influisce sulla questione di legittimità costituzionale.

Per quanto riguarda, invece, l'intervento dell'articolo 1, comma 3, della legge regionale siciliana 9 agosto 2018, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2018, n. 8. Norma transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di area vasta), esso ha sostituito i commi 1, 2, 3 e 4 della disposizione censurata. In particolare, ha eliminato, nella disposizione impugnata, la previsione della deroga all'applicazione dell'articolo 19 del d.lgs. n. 175/2016 per i dipendenti delle società in liquidazione di cui all'articolo 64 della legge regionale Siciliana n. 21 del 2014, a cui si riferiscono le censure mosse con il ricorso oggetto della sentenza in esame.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, la modifica normativa della disposizione in oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale, e intervenuta nel corso del giudizio, determina la cessazione della materia del contendere se ricorrono due condizioni: la modifica o l'abrogazione deve avere carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e le disposizioni censurate non devono aver avuto medio tempore applicazione.

Per quanto riguarda la prima condizione, la modifica introdotta elimina la previsione della deroga all'applicazione della disciplina di cui all'articolo 19 del d.lgs. 175/2016 per i dipendenti delle società a partecipazione pubblica, pertanto è sicuramente soddisfacente della pretesa del ricorrente.

Quanto alla seconda condizione, la Regione ha fatto pervenire, sebbene tramite deposito irrituale, una memoria illustrativa con allegata la nota prot. 13753 del 15 marzo 2019 del Ragioniere generale della

Regione Siciliana – Assessorato dell’Economia, comprovante la mancata applicazione dell’articolo 4 della l.r. Siciliana 8/2018 nella formulazione oggetto dell’impugnazione. La Regione resistente, in sede di udienza pubblica, ha ribadito che la norma impugnata non ha avuto medio tempore applicazione e l’Avvocatura generale non si è opposta all’eventuale pronuncia di cessazione della materia del contendere richiesta dalla Regione. Pertanto, la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere limitatamente alla questione di legittimità costituzionale di cui all’articolo 4 della l.r. Siciliana 8/2018.

Nei confronti dell’articolo 66 della l.r. Siciliana 8/2018, la Consulta passa all’esame nel merito della questione di legittimità sollevata, ritenendola non fondata in riferimento ad alcuno dei parametri invocati.

La disposizione censurata adempie alle disposizioni di cui all’articolo 1 della legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2007, n. 24 (Stabilizzazione del personale addetto alla catalogazione dei beni culturali della Regione). La Corte stessa, nel delineare i confini tra la materia dell’ordinamento civile e ciò che è riconducibile alla competenza regionale, ha stabilito che rientrano nella prima gli interventi legislativi volti a dettare misure relative a rapporti di lavoro già esistenti, e nella seconda i profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego pubblico regionale (sentenze 241/2018, 191/2017, 32/2017, 149/2012, 63/2012). Alla luce di ciò, l’articolo 66 l.r. Siciliana n. 8/2018, nel prevedere, in attuazione del suddetto art. 1 l.r. 24/2007, che il personale dei catalogatori ed esperti catalogatori sia ricompreso nella definizione della dotazione organica dell’amministrazione regionale, non interverrebbe sulla regolamentazione del rapporto di lavoro e quindi non disciplinerebbe aspetti riferibili alla materia “ordinamento civile”. Piuttosto, sarebbe funzionale alla realizzazione di esigenze organizzative dell’amministrazione pubblica siciliana, secondo criteri di efficienza, economicità e qualità dei servizi, cui la definizione di dotazione organica, attraverso la modulazione del piano dei fabbisogni di personale, è preordinata. In tale senso, secondo la Corte, la disposizione regionale costituirebbe espressione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali, di cui all’articolo 14, lett. p), dello Statuto della Regione Siciliana.

Peraltro, la Corte costituzionale ricorda che la potestà di regolazione incontra i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, tra cui rientrano anche le disposizioni di cui agli articoli 6, 6-ter e 35 del d.lgs. 165/2001, le quali dettano specifiche norme sull’organizzazione degli uffici e dei fabbisogni di personale, prevedendo le linee guida di indirizzo per la loro pianificazione e le regole sulle procedure per il reclutamento del personale. In proposito, la norma censurata prescrive il “rispetto” delle citate disposizioni del decreto legislativo, il che ha consentito alla Consulta di interpretare l’articolo 66 della l.r. 8/2018 nel senso che il transito nei ruoli dell’amministrazione regionale siciliana del personale dei catalogatori ed esperti catalogatori deve essere preceduto dal piano di fabbisogno di personale, così come prescritto dalle richiamate norme sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Pertanto, la Corte costituzionale si esprime dichiarando cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell’articolo 4 della legge reg. Siciliana 8/2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, comma 2, lett. l), Cost.; e dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 66 della legge reg. Siciliana 8/2018, promosse con riferimento all’art. 117, commi 2, lett. l), e 3, Cost.