

Sentenza: 27 gennaio 2021, n. 25

Materia: Ordinamento degli uffici e degli enti regionali – edilizia residenziale pubblica - lavoratori socialmente utili (LSU)

Parametri invocati: articoli 81, terzo comma, 97 e 117, commi secondo, lettera l) e terzo, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale;

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri;

Oggetto: articoli 2, commi 7 e 8; 8; 13, commi 1 e 2; 15, commi 3 e 4; 2, comma 9; 5; 12; 22; 25 e 27 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie);
- inammissibilità ed infondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni contenute nella legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie).

La prima censura investe i commi 7 e 8 dell'articolo 2 - rubricato "Rimodulazione pianta organica dell'Istituto incremento ippico per la Sicilia" – che disciplina un processo di rimodulazione, in senso riduttivo, della dotazione organica dell'Istituto Incremento Ippico, di seguito Istituto, secondo le previsioni di cui all'articolo 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), normativa direttamente applicabile al personale della Regione e degli enti da essa vigilati in base all'articolo 23 della legge siciliana n. 10 del 2000. Secondo il ricorrente, entrambi i commi censurati recherebbero una disciplina in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. Il comma 7 è denunciato nella parte in cui stabilisce che nell'accordo di mobilità, previsto dal precedente comma 6, possa essere disciplinata anche la copertura dei posti vacanti all'esito della riduzione della dotazione organica dell'Istituto; il ricorrente precisa che la possibilità di regolare in sede di accordo di mobilità anche la copertura dei posti risultanti vacanti all'esito della rimodulazione della pianta organica non trova riscontro nell'articolo 33 del d.lgs. 165 del 2001 che reca la disciplina in tema di gestione delle eccedenze di personale e mobilità collettiva - disposizione questa riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale "ordinamento civile". Di qui la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il comma 8 è impugnato poiché disciplina congiuntamente la gestione delle eccedenze e delle carenze di personale dell'Istituto prevedendo il ricorso al distacco, come disciplinato dall'art. 62 del Contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL). Anche tale disposizione regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto l'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001, per tali casi, non

contempla l'eventualità del distacco ma prevede, qualora sussistano i presupposti per il pensionamento, la risoluzione del rapporto oppure il ricorso a procedure di mobilità.

La difesa regionale, con riferimento alle predette censure, ha preliminarmente eccepito la loro inammissibilità non essendosi il ricorrente confrontato con le competenze legislative che lo statuto speciale siciliano assegna alla Regione. La Corte respinge l'eccezione sollevata ritenendo che la natura del parametro invocato dal ricorrente, che fa espresso riferimento alla materia "ordinamento civile", escluda l'utilità di un confronto con le disposizioni statutarie dal momento che lo statuto siciliano non prevede alcuna competenza legislativa regionale nella materia *de qua*. I giudici ribadiscono, pertanto, che quando lo Stato impugna una legge di una Regione ad autonomia speciale omettendo l'indicazione delle competenze statutarie coinvolte, ciò non inficia di per sé l'ammissibilità della questione promossa se la normativa impugnata non sia in alcun modo riferibile a tali competenze e non sia pertanto possibile alcun confronto. Ciò in particolare si verifica, come nel caso di specie, qualora sia dedotta la violazione della competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile".

Passando al merito della questione, la Corte ricostruisce il quadro normativo di riferimento in cui si collocano le due disposizioni censurate per dichiarare infine non fondate le questioni di legittimità sollevate. L'articolo 2 della l.r. 17 del 2019 prevede la rimodulazione in senso riduttivo della pianta organica dell'Istituto al fine di migliorarne l'efficienza, di razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale entro i vincoli della finanza pubblica, e di realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni. Ne risulta una dotazione complessiva del personale quasi dimezzata ma con evidenti incongruità poiché si registrano consistenti eccedenze per i profili più elevati e carenze per quelli meno elevati. Tale riorganizzazione del personale è realizzata secondo le previsioni di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 che disciplina appunto le eccedenze del personale e la mobilità collettiva prevedendo un coinvolgimento, mediante informativa preventiva, delle rappresentanze unitarie del personale e delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo del comparto. La *ratio* della norma è quella di sperimentare ogni possibile misura organizzativa diretta a scongiurare il collocamento in disponibilità del personale che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni. In particolare, essendo i rapporti di lavoro pubblico regolati contrattualmente, è possibile che nella procedura attivata per far fronte alle eccedenze di personale vi siano accordi contrattuali collettivi per regolare la mobilità del personale e il ricorso a modalità flessibili di impiego. Sono anche possibili accordi di mobilità tra amministrazioni pubbliche, come espressamente previsto dal comma 5 dell'art. 33 del d. lgs. 165, per la ricollocazione totale o parziale del personale eccedente. Rileva la Consulta che la normativa regionale impugnata, collocandosi proprio in tale contesto, è in piena sintonia con la disciplina statale. Invero, il comma 6 dell'articolo 2 della legge siciliana prevede che, al fine della ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza, il dirigente responsabile dell'Istituto ed il dirigente generale del dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale sono autorizzati a stipulare apposito accordo di mobilità ai sensi – e quindi nel rispetto – del comma 5 dell'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001; accordo che, raggiunto con altre amministrazioni pubbliche regionali, può avere ad oggetto la ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza. La gestione delle eccedenze, dunque, avviene attraverso lo strumento dell'accordo di mobilità senza che la norma regionale censurata introduca alcuna deroga rispetto al perimetro tracciato dalla normativa statale. I commi 7 e 8 dell'articolo 2 della l.r. 17 del 2019 sono stati impugnati per violazione della competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. Ma la Corte respinge le censure ricordando che la materia dell'ordinamento civile investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro. In particolare, nel delineare i confini tra ciò che è ascrivibile alla materia "ordinamento civile" e ciò che invece ricade nella competenza regionale, la Corte richiama precedenti pronunce nelle quali è stato più volte precisato che quando la disposizione

regionale non regola il rapporto di lavoro, bensì detta una disciplina finalizzata alla realizzazione di esigenze organizzative dell'amministrazione, viene in rilievo non già la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, bensì quella regionale nella materia "ordinamento degli uffici e degli enti regionali", la quale comunque incontra i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economiche sociali, quali sono le disposizioni di cui al d.lgs. n. 165 del 2001. Il comma 7 dell'art. 2 prevede che l'accordo di mobilità di cui al precedente comma 6, regola – nel senso che può regolare, senza che ci sia una riserva in suo favore – anche la copertura dei posti risultanti vacanti a seguito della nuova dotazione organica. Tale disposizione si lega all'ultimo comma dell'art. 2, recante la clausola di invarianza finanziaria, che costituisce anche condizione di legittimità dello stesso accordo di mobilità. Il legislatore regionale, al fine di contenere la spesa del personale, ha prescritto che la rimodulazione della pianta organica dell'Istituto deve avvenire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Pertanto, la copertura dei posti vacanti in un ente regionale con elevato numero di esuberanti non può generare ulteriore spesa per il personale: la mobilità in uscita del personale in esubero come quella in entrata per coprire le vacanze deve avvenire a costo zero. Il censurato comma 7, che prevede che la gestione del personale sia oggetto di negoziazione tra le pubbliche amministrazioni interessate, introduce una disciplina inerente i profili organizzativi dell'ente regionale ed è quindi espressione della competenza legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali di cui all'art. 14, lettera p), dello statuto siciliano. Analoghe considerazioni valgono nei confronti del comma 8 il quale, con riferimento alla gestione sia delle eccedenze che delle carenze di personale conseguenti alla rimodulazione della pianta organica dell'Istituto, prevede la possibilità del ricorso al "distacco" qualora ne ricorrano le condizioni, ovvero nel rispetto della normativa generale sul lavoro pubblico contrattualizzato, sempre nell'ottica di esperire tutti i possibili strumenti di impiego flessibile al fine di evitare il collocamento in disponibilità del personale in esubero. Il comma 8 prevede quindi il "distacco" come strumento di gestione del rapporto di impiego del personale in esubero dell'Istituto alle condizioni e nei limiti in cui ciò sia possibile alla stregua della normativa statale del pubblico impiego privatizzato e della contrattazione collettiva di settore, espressamente richiamata, ovvero dell'art. 62 del Contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL). Quindi la norma regionale non si pone in contrasto con la disciplina statale ma è anch'essa espressione della potestà di regolazione delle esigenze organizzative dell'ente pubblico regionale.

L'articolo 8 della l.r. 17 del 2019 proroga di un anno (dal 31 dicembre 2018 al 31 dicembre 2019) l'ambito di applicazione temporale dell'articolo 79 della legge regionale n. 8 del 2018 che al comma 1 consente, ai fini del ripianamento delle situazioni debitorie degli IACP della Sicilia, l'utilizzo da parte degli stessi a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità delle somme derivanti dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560, ancorché non vincolate da programmazione e a condizione che tali debiti maturati risultino iscritti in bilancio. Inoltre, al comma 2, stabilisce che l'utilizzazione delle risorse è autorizzata con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità, previa delibera di Giunta regionale, che dispone l'obbligo da parte dell'ente beneficiario al reintegro della somma autorizzata a titolo di anticipazione di liquidità, secondo il piano di rientro nella stessa contenuto, mediante l'utilizzo dei fondi di parte corrente. Ricorda la Corte che precedenti sentenze hanno già riconosciuto la natura di principio fondamentale nella materia "coordinamento della finanza pubblica" del vincolo di destinazione stabilito dall'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014. Tale disposizione statale prevede, infatti, che le risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale, debbano essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente. Di conseguenza, è stata affermata l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio di cui all'art. 3 del d.l. n. 47 del 2014, di norme regionali che destinavano una parte dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi al ripianamento del deficit finanziario delle aziende territoriali per l'edilizia residenziale, o al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di proprietà degli enti gestori. Per la Corte, il vincolo di destinazione di cui all'art. 3

del d.l. n. 47 del 2014, è espressione di una scelta di politica economica nazionale finalizzata a razionalizzare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica e a ridurre gli oneri a carico della finanza locale, e costituisce un principio fondamentale nella materia “coordinamento della finanza pubblica”, in quanto con esso il legislatore ha inteso fissare una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari. Nel caso di specie, la disposizione censurata, nel prorogare al 31 dicembre 2019 la possibilità per gli IACP della Sicilia di ripianare le gravi situazioni debitorie mediante l’utilizzo, a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità, delle somme derivanti dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560, destina tali proventi a fini diversi dalla realizzazione di un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, ponendosi in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui alla suddetta disposizione statale. È ben vero che il comma 2 dell’art. 79 della l.r. n. 8 del 2018 stabilisce che tale utilizzo debba essere autorizzato con decreto dell’Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità, previa delibera di Giunta regionale, che dispone l’obbligo da parte dell’ente beneficiario al reintegro della somma autorizzata a titolo di anticipazione di liquidità, secondo il piano di rientro nella stessa contenuto, mediante l’utilizzo dei fondi di parte corrente. Tuttavia, la mancanza della previsione dell’obbligo da parte dell’ente beneficiario di procedere al reintegro delle somme indicate entro il medesimo esercizio finanziario impedisce di affermare che l’operazione in esame, dal punto di vista delle regole di contabilità pubblica, possa qualificarsi come anticipazione di cassa e, dunque, quale reale anticipazione di liquidità, eventualmente idonea ad assicurare il vincolo di destinazione esclusiva. Pertanto, la Corte accoglie la censura erariale e dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 8 della l.r. n. 17 del 2019 e quindi della prevista sostituzione delle parole «31 dicembre 2018» con le parole «31 dicembre 2019» nel comma 1 dell’art. 79 della l.r. n. 8 del 2018; disposizione quest’ultima che per il resto non è stato oggetto di impugnativa.

I commi 1 e 2 dell’articolo 13 della l.r. 17 del 2019 che prevedono provvedimenti in favore dei lavoratori socialmente utili (LSU) della società Al maviva Contact spa, sono stati impugnati per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. A favore degli LSU in precedenza assunti presso la società Al maviva - ma che da essa erano fuoriusciti a seguito di una procedura di licenziamento collettivo, e successivamente erano transitati presso altre società private, poi colpite anch’esse da crisi aziendali - le disposizioni regionali censurate hanno previsto misure di sostegno economico e, come alternativa, la possibilità di iscrizione nell’apposito elenco regionale al fine del reinserimento nella procedura di riassegnazione in utilizzazione in attività socialmente utili. La Corte ha respinto le censure ritenendo che le misure previste sono volte non già alla stabilizzazione dei lavoratori fuoriusciti dalla società Al maviva bensì alla loro possibile riassegnazione come lavoratori socialmente utili, in alternativa alla erogazione del beneficio economico. Per i giudici, le disposizioni censurate, pertanto, non intervengono nella regolamentazione del rapporto di lavoro in essere con le società private e quindi non disciplinano aspetti riferibili alla materia “ordinamento civile” (all’art. 117, comma secondo, lettera l, Cost.); nè comportano la stabilizzazione di questi lavoratori come dipendenti regionali in assenza di concorso pubblico (richiesto dall’art. 97, quarto comma, Cost.).