

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **189/2012** (ECLI:IT:COST:2012:189)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **GALLO F.**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **04/07/2012**

Deposito del **16/07/2012**; Pubblicazione in G. U. **18/07/2012**

Norme impugnate: Art. 13, c. 6°, lett. d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23/12/2010, n. 15.

Massime: **36509 36510 36511**

Atti decisi: **ric. 21/2011**

SENTENZA N. 189

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, lettera d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010 n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 - legge finanziaria 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-9 marzo

2011, depositato in cancelleria il 14 marzo 2011 ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale - spedito il 4 marzo 2011 e ricevuto il 9 marzo 2011 - e depositato il 14 marzo 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni principali di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 - legge finanziaria 2011) e, tra queste, dell'art. 13, comma 6. La difesa dello Stato deduce che detta disposizione viola gli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost. e gli artt. 8 e 9 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).

1.2.- Il ricorrente, pur menzionando genericamente detto comma 6 dell'art. 13 della legge prov. Bolzano n. 15 del 2010 sia nell'epigrafe che nelle conclusioni dell'atto introduttivo del giudizio, nella motivazione del ricorso fa riferimento alla sola lettera d) di tale comma - come introdotta dall'alinea dello stesso - della quale riporta il contenuto e alla quale esclusivamente riferisce i motivi di contrasto con i parametri evocati.

Detti alinea e lettera d) del comma 6 dell'art. 13 stabiliscono che: «Per il perseguimento degli obiettivi di cui al comma 1 sono disposte, per quanto concerne i costi del personale, le seguenti misure: [...] d) alla ripresa della contrattazione collettiva, dopo la sospensione di cui alla lettera c) [secondo la quale: «per il quadriennio 2010-2013 non si dà luogo a contrattazione collettiva per l'adeguamento degli stipendi all'inflazione e per l'aumento del trattamento accessorio, fatta salva la contrattazione per l'erogazione di un'indennità di vacanza contrattuale per il 2010 o per eventuali forme previdenziali o assicurative»], saranno definiti congrui meccanismi tesi a conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici complessivi fra i comparti del contratto collettivo di intercomparto».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, tale disposizione, col prevedere «la possibilità di riallineare i trattamenti economici dopo il blocco contrattuale» disposto dalla lettera c) del comma 6 dell'art. 13, si pone in contrasto con la normativa statale dell'art. 9, comma 17, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), secondo il quale il «blocco» delle procedure contrattuali e negoziali del personale pubblico relative al triennio 2010-2012 ha luogo «senza possibilità di recupero» («Non si dà luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 del personale di cui all'articolo 2, comma 2 e articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 [cioè dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sia in regime cosiddetto contrattualizzato sia in regime di diritto pubblico] e successive modificazioni. È fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010 in applicazione dell'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203»).

Il contrasto con l'indicata normativa statale, contenente un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, comporta, secondo il ricorrente, che le denunciate disposizioni provinciali violano: a) l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la

determinazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica; b) i limiti delle competenze legislative provinciali stabiliti dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale; c) l'art. 3 Cost., in quanto comporta una ingiustificata disparità di trattamento tra i lavoratori dipendenti della Provincia autonoma, che potranno conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici dopo la sospensione della contrattazione collettiva, e «i lavoratori dipendenti residenti in altre aree del territorio nazionale».

2.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili «oltre che, in ogni caso», manifestamente infondate.

2.1.- Secondo la parte resistente, le questioni promosse sono inammissibili perché: a) mentre la delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri riguarda la sola lettera d) del comma 6 dell'art. 13, nel ricorso predisposto dall'Avvocatura generale dello Stato viene chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'intero comma 6 di detto articolo 13; b) tale ultima richiesta non è sorretta da una idonea motivazione, tenuto conto che, nella parte espositiva del ricorso, la difesa dello Stato argomenta in ordine all'illegittimità della sola lettera d) del comma 6.

Sempre ad avviso della Provincia autonoma di Bolzano, sarebbe comunque inammissibile la questione promossa in riferimento agli artt. 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige per la sua «genericità e indeterminatezza», in quanto il ricorrente si è limitato ad affermare la violazione di tali parametri statutari, senza specificare né quale delle materie in essi menzionate venga, nella specie, in rilievo né quale dei limiti alla potestà legislativa provinciale in essi indicati sia stato violato, rendendo così impossibile l'esercizio del diritto di difesa della Provincia.

2.2.- Nel merito, la Provincia resistente afferma che le doglianze avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri originano da un equivoco. Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, la disposizione censurata non ha, in realtà, il significato di assicurare al personale provinciale il recupero delle somme non percepite per effetto della sospensione quadriennale della contrattazione collettiva disposta dalla lettera c) dello stesso comma 6 dell'art. 13, ma, piuttosto, quello di porre gradualmente fine alla disparità di trattamento giuridico ed economico del personale dei diversi comparti del contratto collettivo intercomparto – il quale si applica ai comparti del personale: a) dell'amministrazione provinciale; b) dei comuni, delle case di riposo per anziani e delle comunità comprensoriali; c) del servizio sanitario provinciale; d) dell'azienda di soggiorno e turismo di Bolzano e dell'azienda di soggiorno, cura e turismo di Merano – attraverso la previsione di meccanismi tesi a conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici complessivi di detti comparti. Poiché la disposizione censurata è stata adottata per garantire la parità di trattamento del personale provinciale appartenente ai diversi comparti, essa costituisce un'attuazione e non una violazione dell'art. 3 Cost. Inoltre, poiché, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, spetta alla Provincia «decidere sulle singole voci di spesa, anche del personale», la disposizione denunciata non potrebbe in nessun modo violare i parametri evocati dal ricorrente.

3.- In prossimità della pubblica udienza, inizialmente fissata il giorno 13 dicembre 2011, la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria nella quale ribadisce le argomentazioni esposte nel proprio atto di costituzione in giudizio e rinnova le conclusioni in esso rassegnate.

In particolare, la difesa provinciale, dopo avere rinnovato la richiesta di dichiarare inammissibili tutte le questioni promosse e, comunque, quella sollevata in riferimento agli artt. 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972, ribadisce quanto al merito che le censure sono frutto, come già chiarito in sede di costituzione in giudizio, di una erronea interpretazione della disposizione impugnata.

4.- In prossimità della medesima pubblica udienza anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria nella quale deduce che la norma impugnata lede i parametri costituzionali evocati anche se interpretata nel senso prospettato dalla difesa della Provincia resistente, «nella misura in cui il [...] riallineamento [del trattamento retributivo del personale inquadrato nei vari comparti] comporta la concessione di maggiori miglioramenti retributivi al personale dei comparti meno favoriti, che possono costituire recupero (a loro esclusivo favore) degli aumenti non concessi nel periodo interessato dal blocco della contrattazione».

5.- Con decreto del 30 novembre 2011 il Presidente della Corte costituzionale ha disposto il rinvio a nuovo ruolo della discussione del presente giudizio. Con successivo decreto del 9 dicembre 2011, lo stesso Presidente della Corte costituzionale ha fissato la trattazione dello stesso all'udienza pubblica del 19 giugno 2012.

6.- In prossimità di tale udienza pubblica, la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato un'ulteriore memoria nella quale, nel ribadire le argomentazioni esposte nei propri precedenti atti difensivi e le conclusioni in essi rassegnate, sottolinea l'inconferenza del richiamo, da parte del ricorrente, dell'art. 117, terzo comma, Cost., tenuto conto che la norma denunciata ricade nelle materie «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1, dello statuto speciale) e «apprendistato; libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori» (art. 9, numero 4, dello statuto speciale), in ordine alle quali la Provincia autonoma ha competenza legislativa, rispettivamente, esclusiva e concorrente.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità di alcune disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 – legge finanziaria 2011). Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione dei commi 1 e 2 dell'art. 1, nonché delle lettere a), b), c) e d) del comma 1 dell'art. 13, devono essere qui esaminate le questioni di legittimità dell'art. 13, comma 6, lettera d), della medesima legge prov. n. 15 del 2010, la quale dispone che: «alla ripresa della contrattazione collettiva, dopo la sospensione di cui alla lettera c), saranno definiti congrui meccanismi tesi a conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici complessivi fra i comparti del contratto collettivo di intercomparto». La lettera c), richiamata dalla disposizione impugnata, stabilisce che: «per il quadriennio 2010-2013 non si dà luogo a contrattazione collettiva per l'adeguamento degli stipendi all'inflazione e per l'aumento del trattamento accessorio, fatta salva la contrattazione per l'erogazione di un'indennità di vacanza contrattuale per il 2010 o per eventuali forme previdenziali o assicurative».

Ad avviso del ricorrente, la denunciata lettera d) del comma 6 dell'art. 13 contrasta: 1) con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché, prevedendo «la possibilità di riallineare i trattamenti economici dopo il blocco contrattuale» disposto per il quadriennio 2010-2013 dalla lettera c) dello stesso comma 6, viola il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica stabilito dal comma 17 dell'art. 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo il quale il «blocco» delle procedure contrattuali e negoziali del personale pubblico relative al triennio 2010-2012 ha luogo «senza possibilità di recupero»; 2) con gli artt. 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante: «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), perché, «disponendo [...] la possibilità di riallineare i trattamenti economici dopo il blocco contrattuale, eccede l'ambito

della [...] competenza statutaria»; 3) con l'art. 3 della Costituzione, perché crea una ingiustificata disparità di trattamento tra i lavoratori dipendenti della Provincia autonoma, che potranno conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici dopo la sospensione della contrattazione collettiva, e «i lavoratori dipendenti residenti in altre aree del territorio nazionale», che tale riallineamento non potranno, invece, ottenere.

2.- La difesa della Provincia autonoma - ritenendo le censure del ricorrente rivolte all'intero comma 6 dell'art. 13 - ha eccepito l'inammissibilità delle questioni promosse perché: a) mentre la delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri riguarda la sola lettera d) del comma 6 dell'art. 13, nel ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato viene chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'intero comma 6 di detto articolo 13; b) tale ultima richiesta non è sorretta da idonea motivazione, tenuto conto che nella parte espositiva del ricorso la difesa dello Stato argomenta in ordine all'illegittimità della sola lettera d) del comma 6.

L'eccezione non è fondata.

Il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri, pur menzionando genericamente il comma 6 dell'art. 13 sia nell'epigrafe che nelle conclusioni dell'atto introduttivo del giudizio, motiva il ricorso facendo riferimento alla sola lettera d) di tale comma, della quale riporta il contenuto ed alla quale esclusivamente riferisce i motivi di contrasto con i parametri evocati. Risulta, quindi, inequivoco l'intento del ricorrente di limitare la questione alla lettera d) del comma 6, a nulla rilevando che lo stesso abbia poi concluso per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, genericamente, del «comma 6» del citato art. 13. Così interpretato il ricorso, le eccezioni della parte resistente sono prive di fondamento.

3.- La difesa della Provincia autonoma ha ulteriormente eccepito l'inammissibilità della questione promossa in riferimento agli artt. 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972 per «genericità e indeterminatezza», perché il ricorrente si è limitato ad affermare la violazione di tali articoli, senza specificare né quale delle materie in essi menzionate venga, nella specie, in rilievo né quale dei vincoli alla potestà legislativa provinciale sia stato violato.

Neppure tale eccezione è fondata.

Il ricorrente, infatti, nell'affermare che la disposizione denunciata «eccede l'ambito della [...] competenza statutaria», non ha dedotto la violazione di alcun "limite" alla potestà legislativa provinciale, ma ha inteso solo affermare che la lettera d) del comma 6 dell'art. 13 della legge prov. Bolzano n. 15 del 2010 non rientra in alcuna delle competenze legislative primarie o concorrenti attribuite alle Province autonome dai suddetti articoli dello statuto. Non era perciò necessario riportare nel ricorso l'elenco completo di dette materie.

4.- Nel merito, le questioni non sono fondate perché muovono da un'erronea interpretazione, sia dell'art. 9, comma 17, del decreto-legge n. 78 del 2010, evocato dal ricorrente quale parametro interposto, sia della disposizione denunciata.

4.1.- Il citato parametro interposto stabilisce il principio di coordinamento della finanza pubblica, secondo cui «non si dà luogo [...] alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012» dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche e che non vi è «possibilità di recupero». Con tale disposizione, il legislatore ha inteso evitare che il risparmio della spesa pubblica derivante dal temporaneo divieto di contrattazione («non si dà luogo [...] alle procedure contrattuali») possa essere vanificato da una successiva procedura contrattuale o negoziale che abbia ad oggetto il trattamento economico relativo proprio a quello stesso triennio 2010-2012. L'uso, da parte del legislatore statale, dell'espressione «senza possibilità di recupero» costituisce indice sicuro della ratio legis di evitare che la contrattazione collettiva successiva al 2012 possa riguardare anche gli anni 2010-2012, attribuendo ai dipendenti gli

stessi benefici economici non goduti in tale triennio. Tale interpretazione è imposta dal tenore letterale dell'intero comma 17, il quale, nello stabilire che «non si dà luogo [...] alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012», pone, appunto, un limite temporale all'oggetto della contrattazione, escludendo che questa – in qualunque tempo intervenga – possa contenere pattuizioni sul trattamento economico «relative» al triennio dal 2010 al 2012. Non può, quindi, sostenersi quanto dedotto dal ricorrente, secondo cui costituisce «recupero» vietato qualsiasi incremento del trattamento economico dei dipendenti pattuito, in sede di contrattazione collettiva, con riferimento ad anni successivi al 2012. Una tale interpretazione del parametro, infatti, oltre a contrastare con la lettera e la ratio della norma, sarebbe palesemente irragionevole, perché comporterebbe la preclusione, senza limiti di tempo, della pattuizione di qualsiasi incremento del trattamento economico contrattuale.

4.2.- L'impugnata lettera d) del comma 6 dell'art. 13 della legge prov. di Bolzano n. 15 del 2010 stabilisce, come visto, che «alla ripresa della contrattazione collettiva», dopo la sospensione quadriennale dal 2010 al 2013 prevista dalla stessa legge provinciale, «saranno definiti congrui meccanismi tesi a conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici complessivi fra i comparti del contratto collettivo di intercomparto». Il «riallineamento», in quanto «progressivo» e successivo alla sospensione della contrattazione, deve essere necessariamente interpretato come avente ad oggetto gli anni successivi al 2013. Esso non comporta, quindi, alcun «recupero» delle dinamiche retributive relative agli anni dal 2010 al 2012, inibite dalla «sospensione» di cui all'art. 9, comma 17, del decreto-legge n. 78 del 2010.

4.3.- Così interpretata, la norma impugnata – indubbiamente emessa nell'esercizio della competenza legislativa provinciale nella materia «disciplina dell'ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» prevista dall'art. 8, numero 1), dello statuto d'autonomia – non contrasta con il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dal citato comma 17 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, perché questo, come si è visto, vieta solo un «riallineamento» che costituisca un aumento retributivo relativo al triennio dal 2010 al 2012. Ciò esclude, altresì, che il denunciato «riallineamento» determini, in violazione dell'art. 3 Cost., una deroga al generale divieto di «recupero» dei benefici economici non goduti nel suddetto triennio. La normativa censurata, infatti, non determina alcun regime preferenziale in favore dei dipendenti della Provincia, ai quali, al pari di tutti gli altri dipendenti pubblici considerati dalla norma interposta, è fatto divieto solo di recuperare le somme non percepite per effetto del «blocco» della contrattazione relativa agli anni 2010-2012. La normativa impugnata, dunque, è volta soltanto ad evitare la disparità di trattamento tra i vari comparti dell'amministrazione provinciale, riavvicinando gradualmente il loro complessivo regime retributivo.

Ne consegue l'insussistenza della violazione dei parametri costituzionali e statutari evocati dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale riguardanti le ulteriori disposizioni contenute nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 – legge finanziaria 2011), impugunate con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, lettera d), della medesima legge prov. di Bolzano n. 15 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione nonché agli artt. 8 e 9 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), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il suddetto ricorso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.