CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **61/2014** (ECLI:IT:COST:2014:61)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **MAZZELLA**
Udienza Pubblica del **25/02/2014**; Decisione del **24/03/2014**
Deposito del **28/03/2014**; Pubblicazione in G. U. **02/04/2014**
Norme impugnate: Art. 9, c. 1°, 2°, 2° bis, 3°, 4°, 28° e 29°, del decreto legge 31/05/2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'art. 1. c. 1°, della legge 30/07/2010, n. 122.
Massime: **37801 37802 37803 37804 37805 37806 37807 37808**
Atti decisi: **ric. 99/2010**

SENTENZA N. 61

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. 9, commi 1, 2, 2-bis, 3, 4, 28 e 29, 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 Luigi Mazzella;

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, depositato in cancelleria il 5 ottobre 2010 e iscritto al n. 99 del registro ricorsi dell'anno 2010, la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2, 2-bis, 3, 4, 28 e 29, 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, numero 1), ed 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), e agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

1.1.– La ricorrente premette il contenuto dell'art. 9, commi 1, 2, 2-bis e 3, del d.l. n. 78 del 2010.

Il comma 1 dispone che «Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall'articolo 8, comma 14».

Il comma 2 stabilisce che «In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento economico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 euro lordi annui; le indennità corrisposte ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri di cui all'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 sono ridotte del 10 per cento; la riduzione si applica sull'intero importo dell'indennità. Per i procuratori ed avvocati dello Stato rientrano nella definizione di trattamento economico complessivo, ai fini del presente comma, anche gli onorari di cui

all'articolo 21 del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611. La riduzione prevista dal primo periodo del presente comma non opera ai fini previdenziali. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e sino al 31 dicembre 2013, nell'ambito delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche e integrazioni, i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali, anche di livello generale, non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare, ferma restando la riduzione prevista nel presente comma».

Il comma 2-bis prevede che «A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio».

Il comma 3 dispone che «A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi».

La ricorrente afferma che tali norme si riferiscono anche alle Province autonome di Trento e Bolzano attraverso il richiamo, in esse contenuto, alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Tanto premesso, la ricorrente sostiene che le predette disposizioni agiscono direttamente su singole voci di spesa, come in particolare nei casi dei commi 2, 2-bis e 3 dell'art. 9, introducendo vincoli dettagliati e modalità specifiche di realizzazione dell'obiettivo di contenimento della spesa per il personale pubblico provinciale. Esse sarebbero, pertanto, lesive dell'autonomia finanziaria riconosciuta alla Provincia autonoma dalle norme del Titolo VI dello statuto di autonomia speciale e dall'art. 119 Cost., e della competenza legislativa primaria della ricorrente in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti» (art. 8, numero 1, dello statuto speciale).

1.2.– La ricorrente censura anche l'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010, il quale stabilisce che i rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni e i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico, relativi al biennio 2008-2009 non possono, in ogni caso, determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento; tale divieto (che non vale per il comparto sicurezza-difesa, né per i vigili del fuoco) si applica anche ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010 e determina l'inefficacia delle clausole difformi contenute nei predetti contratti ed accordi a decorrere dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, con conseguente adeguamento dei trattamenti retributivi.

Al riguardo, la difesa provinciale deduce che esso non esclude con certezza dall'àmbito della sua applicazione le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti riconducibili all'ordinamento provinciale. La ricorrente chiede, pertanto, che sia chiarito che nella locuzione amministrazioni pubbliche contenuta nella predetta norma non siano comprese le Province autonome, e più in generale i comparti di contrattazione collettiva provinciale, nonché gli enti facenti capo all'ordinamento provinciale. Così interpretata, la disposizione statale non comporterebbe alcuna lesione delle prerogative provinciali.

1.3.– La Provincia autonoma di Bolzano riporta nel proprio ricorso, poi, il testo del comma 28 (a norma del quale «A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge n. 266 del 2005, e successive modificazioni. Al fine di assicurare la continuità dell'attività di vigilanza sui concessionari della rete autostradale, ai sensi dell'art. 11, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge n. 216 del 2011, il presente comma non si applica altresì, nei limiti di cinquanta unità di personale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esclusivamente per lo svolgimento della predetta attività; alla copertura del relativo onere si provvede mediante l'attivazione della procedura per l'individuazione delle risorse di cui all'articolo 25, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli enti di ricerca dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 38, commi 13-bis e seguenti. Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009») e del comma 29 (il quale stabilisce che «Le società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, adeguano le loro politiche assunzionali alle disposizioni previste nel presente articolo») dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010.

La ricorrente deduce che tali norme sono lesive della sua autonomia finanziaria, introducendo specifiche misure di dettaglio sostanzialmente autoapplicative e corredate di sanzioni che escludono l'esercizio della potestà legislativa di adeguamento.

2.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

2.1.– Preliminarmente la difesa dello Stato eccepisce la tardività del ricorso proposto contro norme già contenute nel d.l. n. 78 del 2010, non modificate in sede di conversione e, quindi, in ipotesi immediatamente lesive.

2.2.– Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che il predetto decreto-legge è stato adottato nel pieno di una grave crisi economica internazionale, al fine di assicurare la stabilità finanziaria del Paese nella sua interezza. Le disposizioni in esso contenute, pertanto, devono essere esaminate nel loro complesso, poiché ognuna sorregge le altre al fine di raggiungere le finalità di stabilizzazione e di rilancio economico. Si tratterebbe, in particolare, di interventi normativi tutti rientranti nella competenza statale del «coordinamento della finanza pubblica» e che trovano fondamento nei principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.), nonché in quelli correlati del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), della pari dignità (art. 114 Cost.), del fondo perequativo (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e degli altri doveri espressi dagli artt. 41-47, 52 e 54 della Costituzione.

2.2.1.– L'Avvocatura generale dello Stato deduce altresì che, poiché le norme impugnate sono dirette a consolidare il patto di stabilità esterno ed interno, esse si applicano anche alle Province autonome, poiché pure su di esse grava il dovere di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica, condizionati anche dagli obblighi comunitari.

2.2.2.– Il resistente aggiunge che erroneamente la ricorrente ha affermato che, per essa, l'unico modo per concorrere alla tutela del patto di stabilità sarebbe la stipulazione dell'accordo previsto dall'art. 79, comma 3, dello statuto speciale. Infatti quest'ultima disposizione si riferisce alle misure amministrative da adottare per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, non a quelle legislative, regolate dal successivo comma 4 dello stesso art. 79.

La difesa dello Stato continua affermando che la modifica dell'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972 introdotta dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), afferisce principalmente all'attuazione del federalismo fiscale, sulla base di quanto stabilito dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), concernente il concorso degli enti ad autonomia speciale al perseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, mentre le misure di contenimento della spesa pubblica previste dal d.l. n. 78 del 2010 sono rivolte a fronteggiare la contingente situazione di crisi economico-finanziaria e l'esclusione della loro applicabilità agli enti ad autonomia speciale pregiudicherebbe il conseguimento degli obiettivi del predetto decreto-legge.

Inoltre, in situazioni di straordinaria necessità ed urgenza, potrebbe derogarsi anche alle procedure statutarie in ragione dell'esigenza di salvaguardare la salus rei publicae e in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale, dell'unità della Repubblica e della responsabilità internazionale dello Stato.

2.3.– Con specifico riferimento alle censure rivolte alle disposizioni contenute nell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che esse concernono la spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni, vale a dire uno degli aggregati di spesa più consistenti e di rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del piano di stabilità interno, con conseguente sottrazione di tali disposizioni ad ogni censura di interesse regionale, anche

perché si tratta di norme non permanenti, ma transitorie.

Inoltre i limiti ai rinnovi contrattuali da finanziare (art. 9, comma 4) o il blocco economico alle progressioni in carriera (art. 9, comma 21) non contrasterebbero né con l'art. 36 Cost. (poiché, secondo la difesa dello Stato, «chi può dire cosa accadrà l'anno prossimo»), né con l'art. 39 Cost. (dovendo la contrattazione collettiva svolgersi nel quadro di compatibilità finanziaria posto dalla legge).

L'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 conterrebbe, poi, una disposizione di principio, cui le Regioni debbono adeguarsi.

Inoltre l'Avvocatura generale dello Stato ricorda che, con la sentenza n. 151 del 2010, questa Corte ha stabilito che la disciplina del rapporto di pubblico impiego è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale.

3.– Nel corso del giudizio di legittimità costituzionale le parti hanno depositato alcune memorie.

3.1.– La Provincia autonoma di Bolzano deduce l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, richiamando l'orientamento della Corte circa la possibilità di impugnazione di disposizioni contenute in un decreto-legge anche dopo la conversione in legge dello stesso.

Nel merito la ricorrente afferma che le modificazioni all'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010 apportate dall'art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), e quelle al comma 28 dello stesso art. 9 introdotte dall'art. 4-ter, comma 12, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, dall'art. 9, comma 12, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto «IVA» e altre misure finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 99, dall'art. 6, comma 3, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125, e dall'art. 9, comma 8, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102 (Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 ottobre 2013, n. 124, non incidono sull'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale promosse, le quali possono quindi essere considerate trasferite sul nuovo testo delle disposizioni censurate.

La Provincia autonoma di Bolzano aggiunge che dalla sentenza n. 223 del 2012, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010 nella parte in cui dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013, i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009, superiori a 90.000 euro lordi annui, siano ridotti del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro, discende la cessazione della materia del contendere in relazione alla questione da essa ricorrente promossa, limitatamente al profilo appena descritto.

La difesa provinciale, poi, afferma che, pur volendo considerare le disposizioni contenute nell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 come principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», occorre tener presente che, in virtù del particolare regime di autonomia finanziaria riconosciuto alla Provincia autonoma dall'art. 79 dello statuto speciale, esse sono comunque illegittime, poiché introducono in via unilaterale misure e strumenti per il conseguimento del generale obiettivo del contenimento della spesa pubblica.

Inoltre, i commi 28 e 29 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, risolvendosi in prescrizioni di dettaglio ed escludendo qualsiasi margine determinativo in capo alla Provincia, comportano l'introduzione in capo alla stessa ricorrente di un obbligo di contribuzione al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che si aggiunge illegittimamente a quelli previsti dall'art. 79 dello statuto di autonomia speciale.

3.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri riafferma che le previsioni contenute nell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 soddisfano i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte affinché le norme statali che impongono limiti alla spesa di Regioni ed enti locali possano qualificarsi come principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica». Infatti, esse pongono solamente obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica (intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente), senza prevedere strumenti o modalità per il loro perseguimento.

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene, inoltre, che il d.l. n. 78 del 2010 costituisca la prima di quattro manovre economiche che l'evolversi di una grande crisi economica internazionale ha indotto il Governo ad adottare in via d'urgenza al fine di assicurare la stabilità finanziaria del Paese (la difesa dello Stato ha anche richiamato, al riguardo, la sentenza n. 310 del 2013 di questa Corte). In un simile contesto, deve riconoscersi allo Stato la possibilità di intervenire in ogni materia, in forza dei principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'unitarietà dello Stato (art. 5 Cost.), dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.), della sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica della Nazione (art. 120 Cost.).

Con specifico riferimento alle censure rivolte alle disposizioni contenute nell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce la loro infondatezza perché le norme impugnate costituiscono principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (commi 1, 2, 2-bis, 28, 29) ovvero sono riconducibili alla materia dell'«ordinamento civile» (commi 1, 2, 2-bis, 3, 4) e a quella della «perequazione delle risorse finanziarie» (comma 2-bis). In proposito, la difesa dello Stato ricorda anche che, con le sentenze n. 173 e n. 215 del 2012, questa Corte ha dichiarato non fondate questioni analoghe a quelle sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Considerato in diritto

1.– La Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2, 2-bis, 3, 4, 28 e 29, 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 agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione e all'art. 8, numero 1), ed 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).

1.1.– L'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 stabilisce che, negli anni 2011, 2012 e 2013, il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle pubbliche amministrazioni

non può superare quello ordinariamente spettante per l'anno 2010.

La ricorrente afferma che la norma vìola l'art. 119 Cost., poiché concerne una specifica voce di spesa e fissa con precisione la misura del taglio, ledendo l'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia. Quest'ultima aggiunge che la norma contrasta anche con le disposizioni contenute nel Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, poiché impone limiti a minute voci di spesa e stabilisce le specifiche modalità di contenimento delle stesse. Infine, ad avviso della difesa provinciale, la norma impugnata vìola l'art. 8, numero 1), del d.P.R. n. 670 del 1972, perché invade la competenza legislativa primaria della Provincia in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti».

1.2.– L'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, prevede, nel primo periodo, che dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti delle amministrazioni pubbliche superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro, e che le indennità corrisposte ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri sono ridotte del 10 per cento; nonché, nel quarto periodo, che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010 e sino al 31 dicembre 2013, nell'ambito delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare.

Ad avviso della ricorrente, tali disposizioni contrastano con il Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, e con l'art. 119 Cost., i quali le riconoscono autonomia finanziaria. Inoltre vìolano l'art. 8, numero 1), del d.P.R. n. 670 del 1972, che attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti»

1.3.– L'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010, stabilisce che dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 (ora prorogato al 2014) l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale di ciascuna delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

La ricorrente afferma che tale norma è illegittima sia perché, concernendo una specifica voce di spesa e fissando con precisione la misura del taglio, lede l'autonomia organizzativa e finanziaria assicuratale dall'art. 119 Cost e dal Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, sia perché contrasta con l'art. 8, numero 1), del d.P.R. n. 670 del 1972, che prevede la competenza legislativa primaria della Provincia in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti».

1.4.– L'art. 9, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010, prevede che nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi.

La ricorrente sostiene che tale disposizione sia affetta dagli stessi vizi denunciati in riferimento all'art. 9, comma 2-bis.

1.5.– L'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010, stabilisce – con disposizione espressamente applicabile ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge – che i rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per

il biennio 2008-2009 ed i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico per il medesimo biennio non possono determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento.

La Provincia autonoma di Bolzano sostiene che la norma, se fosse ritenuta ad essa applicabile, lederebbe le sue prerogative.

1.6. – Sono impugnati, infine, i commi 28 e 29 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010.

Il primo prevede che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009; che, per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'art. 70, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009; che tali disposizioni costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le Regioni, le Province autonome, e gli enti del Servizio sanitario nazionale,

Il comma 29 dispone che «Le società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, adeguano le loro politiche assunzionali alle disposizioni previste nel presente articolo».

La difesa provinciale afferma che entrambe tali disposizioni, concernendo specifiche voci di spesa e fissando misure di dettaglio, vìolano l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché eccedono dalla competenza statale concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», e l'art. 119 Cost., perché ledono l'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia autonoma di Bolzano.

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 contro norme già contenute nel d.l. n. 78 del 2010, non modificate in sede di conversione e, quindi, in ipotesi immediatamente lesive. Esse, dunque, avrebbero dovuto essere impugnate con ricorso proposto entro 60 giorni dall'emanazione del decreto-legge, mentre invece il ricorso è stato proposto dalla Provincia di Bolzano solamente dopo la conversione in legge.

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato l'ammissibilità di questioni concernenti disposizioni contenute in un decreto-legge proposte solo successivamente alla conversione in legge e tale principio è stato ribadito anche con riferimento a questioni promosse da enti diversi dalla Provincia autonoma di Bolzano contro disposizioni contenute nel d.l. n. 78 del 2010 (sentenze n. 215 e n. 173 del 2012).

3.– Sempre in via preliminare, la Corte osserva che il giudizio è stato promosso 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, n. 202, n. 178 e n. 142 del 2012).

Il ricorso è perciò sotto tale aspetto ammissibile.

4. – Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

Come già riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 215 del 2012), detta disposizione, nello stabilire un limite massimo al trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, ha l'effetto finale di fissare, per gli anni 2011-2013, l'ammontare complessivo degli esborsi a carico delle Regioni e delle Province autonome a titolo di trattamento economico del personale già in servizio alla data di entrata in vigore della norma, in misura non superiore a quello dell'anno 2010; si tratta, pertanto, di una norma che impone un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale, legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

5.– Le questioni promosse nei confronti dell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010 sono in parte inammissibili e in parte non fondate.

La menzionata norma statale esprime due precetti.

Quello dettato dal primo periodo, relativo all'imposizione di una riduzione percentuale delle retribuzioni dei dipendenti pubblici nella parte in cui superano certi limiti, è stato rimosso dalla sentenza n. 223 del 2012, che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale. Pertanto, in riferimento a tale aspetto, le questioni promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano sono inammissibili perché ormai prive di oggetto (sentenza n. 294 del 2012; ordinanze n. 125 del 2013 e n. 303 del 2012).

Per quel che riguarda, invece, il quarto periodo del comma 2 dell'art. 9 – secondo il quale i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare – le questioni non sono fondate.

Infatti tale disposizione, attenendo alla retribuzione spettante a lavoratori (come i dirigenti della ricorrente Provincia) il cui rapporto è contrattualizzato, è riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile». La norma, pertanto, è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva attribuitagli dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (questa Corte ha affermato che il trattamento economico dei dirigenti pubblici è compreso nella materia dell'«ordinamento civile» già nella sentenza n. 18 del 2013).

6.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

Va premesso che l'art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), ha introdotto nella norma impugnata modifiche che non sono tali da incidere sull'oggetto delle

questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia ricorrente e che, pertanto, debbono essere considerate trasferite nel nuovo testo del comma 2-bis dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010.

Questo, disponendo che dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, ha natura di principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», poiché introduce un limite per un settore rilevante della spesa per il personale, costituito dalle voci del trattamento accessorio (sentenza n. 215 del 2012). La norma, dunque, è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa concorrente nella predetta materia.

7.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

Tale disposizione, nella parte in cui concerne il personale dirigenziale regionale e provinciale (i cui rapporti di impiego sono tutti contrattualizzati), è riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile» (sentenza n. 173 del 2012).

Essa, stabilendo che nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi, rafforza il principio già affermato dall'art. 24 del d.lgs. n. 165 del 2001, a norma del quale il trattamento economico corrisposto ai dirigenti pubblici remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti, nonché qualsiasi incarico ad essi attribuito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa.

Si tratta di disciplina diretta a conformare due degli istituti del rapporto di lavoro che lega i dirigenti alle pubbliche amministrazioni di appartenenza: il trattamento economico e il regime di esclusività.

L'art. 9, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010, dunque, attiene direttamente ai diritti e agli obblighi gravanti sulle parti del contratto di lavoro pubblico, stabilendo che il trattamento economico erogato al dirigente dall'amministrazione di appartenenza remunera tutta l'attività da lui svolta, anche quella connessa con lo svolgimento di incarichi aggiuntivi che, seppure non vietata in assoluto, non può dar luogo alla corresponsione, a favore del dirigente medesimo, di emolumenti che si aggiungano a quel trattamento economico.

E, come affermato da questa Corte (sentenza n. 77 del 2013), la competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» vincola gli enti ad autonomia differenziata anche con riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro con i propri dipendenti.

8.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010 è inammissibile.

La ricorrente, infatti, si è limitata a dedurre che tale disposizione lederebbe le sue prerogative, senza indicare quali, e ha omesso di specificare il parametro costituzionale violato.

9.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

La norma, successivamente al ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, ha subito alcune modificazioni che non sono tali da incidere sull'oggetto delle questioni di legittimità

costituzionale che, pertanto, debbono ritenersi trasferite nel nuovo testo delle disposizioni.

Orbene, l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, imponendo, a partire dal 2011, limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché limiti alla spesa sostenibile dalle stesse amministrazioni per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio, è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 18 del 2013 e n. 173 del 2012).

La norma impugnata pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale, ma al contempo lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previsti.

10.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

Questa Corte ha già affermato che la norma censurata è riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile» di competenza esclusiva statale in base all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenza n. 173 del 2012).

L'art. 9, comma 29, del d.l. n. 78 del 2010 estende anche a soggetti di diritto privato (quali sono le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni), le disposizioni in tema di assunzioni dettate dallo stesso art. 9. Orbene, la disciplina in tema di «regime giuridico» delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni deve essere ricondotta alla materia dell'«ordinamento civile» quando non attenga alle forme di svolgimento di attività amministrativa (sentenza n. 326 del 2008). Si deve quindi concludere che anche l'art. 9, comma 29, del d.l. n. 78 del 2010, riguardando la disciplina delle assunzioni, è estraneo ai profili strettamente connessi con lo svolgimento di attività amministrativa e deve essere ricondotto anche per tali profili alla normativa in tema di ordinamento di queste società di capitali, oggetto, in generale, di norme di diritto privato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, primo periodo, 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, promosse, in riferimento all'art. 119 della Costituzione e all'art. 8, numero 1), ed 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;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010 promossa dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in

epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, quarto periodo, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2014.

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.