CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **55/2017** (ECLI:IT:COST:2017:55)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **ZANON**
Camera di Consiglio del **11/01/2017**; Decisione del **11/01/2017**
Deposito del **10/03/2017**; Pubblicazione in G. U. **15/03/2017**
Norme impugnate: Art. 36 del decreto-legge 06/07/2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 15/07/2011, n. 111; art. 11 del decreto-legge 29/12/2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 24/02/2012, n. 14; art. 12 del decreto-legge 06/07/2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 07/08/2012, n. 135.
Massime: **39404 39405**
Atti decisi: **ord. 145/2015**

ORDINANZA N. 55

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98

(Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111; dell'art. 11 del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14; dell'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, promosso dalla Corte d'appello di Roma con ordinanza del 27 marzo 2015, iscritta al n. 145 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti l'atto di costituzione dell'ANAS spa nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che la Corte d'appello di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, dell'art. 11 del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14, e dell'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135;

che le suddette norme sono censurate nella parte in cui hanno disposto il trasferimento del personale dipendente di ANAS spa, in servizio presso l'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali (IVCA) alla data del 31 maggio 2012, dapprima all'Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali e poi alla Struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali, istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

che la Corte d'appello di Roma ha sollevato le ricordate questioni di legittimità costituzionale nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto un reclamo proposto, ex lege 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), avverso la sentenza con la quale il Tribunale ordinario di Roma ha rigettato un ricorso presentato da ex dipendenti ANAS spa, tendente ad ottenere l'accertamento della natura subordinata e a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro intercorsi con ANAS spa – a decorrere da febbraio 2009, per irregolare utilizzazione di contratti di somministrazione di lavoro temporaneo – e del conseguente diritto dei lavoratori a transitare nei ruoli del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a decorrere dal giorno 1° ottobre 2012, ai sensi dell'art. 36, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito;

che il giudice rimettente, in punto di rilevanza, osserva che, a suo giudizio, non risultava adeguatamente esplicitata la causale del ricorso alla somministrazione di lavoro a tempo determinato, con la quale ANAS ha impiegato i ricorrenti presso l'ufficio IVCA fino al 27 settembre 2012, data di estinzione del rapporto di lavoro in ragione del trasferimento (disposto in attuazione delle norme impugnate nel giudizio costituzionale) del solo personale a tempo indeterminato alle dipendenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali;

che l'accertata instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato tra i reclamanti e ANAS spa determinerebbe il loro diritto a transitare alle dipendenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, proprio in forza delle disposizioni della cui legittimità

costituzionale si dubita, con la conseguenza che la declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa censurata determinerebbe il difetto di legittimazione passiva del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti rispetto alle domande azionate nel giudizio, risultando, dunque, evidente il carattere pregiudiziale della decisione della Corte costituzionale rispetto alla definizione del giudizio a quo;

che, quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, la Corte d'appello di Roma espone che ANAS spa è gestore della rete stradale ed autostradale italiana di interesse nazionale, ha assunto la veste di società per azioni interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze ed è sottoposta al controllo ed alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

che ANAS spa ha svolto, fino al 30 settembre 2012, le funzioni di concedente della rete autostradale a pedaggio e di vigilanza sulle società concessionarie, proprio attraverso l'IVCA, presso il quale prestavano servizio i ricorrenti nel giudizio a quo;

che l'art. 36 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, ha previsto, al comma 1, l'istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con decorrenza dal 1° gennaio 2012, dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali (d'ora in avanti anche «Agenzia»), disponendo, al comma 4, che «[e]ntro la data del 30 settembre 2012, l'Agenzia subentra ad Anas s.p.a. nelle funzioni di concedente per le convenzioni in essere alla stessa data»;

che il comma 5 del medesimo art. 36 prevede che l'Agenzia eserciti ogni competenza già attribuita in materia all'IVCA e ad altri uffici di ANAS spa ovvero ad uffici di amministrazioni dello Stato, i quali sono conseguentemente soppressi a decorrere dal 1° gennaio 2012;

che il medesimo comma prevede altresì che il personale degli uffici soppressi con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, in servizio alla data del 31 maggio 2012, sia trasferito all'Agenzia, per formarne il relativo ruolo organico, e che a tale personale trasferito si applichi la disciplina dei contratti collettivi nazionali relativi al comparto Ministeri e dell'Area I della dirigenza;

che, inoltre, sempre il comma in questione stabilisce che il personale trasferito mantenga il trattamento economico fondamentale ed accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento del trasferimento, nonché l'inquadramento previdenziale, e che, nel caso in cui il predetto trattamento economico risulti più elevato rispetto a quello previsto, sia attribuito per la differenza un assegno ad personam riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti;

che, infine, il comma in esame prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, si provveda all'individuazione delle unità di personale da trasferire all'Agenzia e alla riduzione delle dotazioni organiche e delle strutture delle amministrazioni interessate al trasferimento delle funzioni, in misura corrispondente al personale effettivamente trasferito;

che tuttavia, espone il rimettente, i termini previsti per l'adozione dello statuto dell'Agenzia sono stati più volte prorogati, dapprima fino al 31 marzo 2012 (ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 216 del 2011, nel testo originario), poi fino al 31 luglio 2012 (per effetto della modifica del citato art. 11 ad opera della legge di conversione n. 14 del 2012) e, da ultimo, fino al 30 settembre 2012 (ai sensi dell'art. 12 del d.l. n. 95 del 2012, come convertito);

che l'art. 11 del d.l. n. 216 del 2011, come convertito, nel testo modificato dal d.l. n. 95 del 2012, come convertito, ha infine previsto, al comma 5, che, in caso di mancata adozione, entro il termine del 30 settembre 2012, dello statuto e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'Agenzia sia soppressa e le attività e i compiti già attribuiti alla medesima siano trasferiti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a decorrere dal 1° ottobre 2012, con

contestuale trasferimento a quest'ultimo delle risorse finanziarie umane e strumentali relative all'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali;

che, essendo mancata, nonostante i ripetuti rinvii, l'adozione dello statuto dell'Agenzia ed approssimandosi il termine previsto dalla legge per il trasferimento al competente Ministero delle funzioni e dei dipendenti in servizio presso l'IVCA, ANAS spa ha inviato a questi ultimi una nota datata 27 settembre 2012, con la quale ha comunicato il trasferimento della titolarità del contratto di lavoro, ex lege e senza soluzioni di continuità, in capo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

che, con il decreto ministeriale 1° ottobre 2012, n. 341, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha istituito, al suo interno, la Struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali (più avanti: «Struttura»), alla quale sono state affidate le funzioni che avrebbero dovuto essere svolte dall'Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali;

che, sempre con tale decreto, alle dipendenze della Struttura è stato trasferito il personale ex ANAS spa a tempo indeterminato in servizio presso l'IVCA alla data del 31 maggio 2012, con applicazione della disciplina dei contratti collettivi nazionali relativi al comparto Ministeri e all'Area I della dirigenza, secondo le modalità previste dalla legge;

che il giudice rimettente evidenzia come le disposizioni di legge descritte abbiano infine comportato il trasferimento tout court, in ruoli ministeriali, di parte del personale dipendente da ANAS spa, senza il previo superamento di un pubblico concorso, in contrasto con i principi di eguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, nonché con il principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante pubblico concorso, in violazione, quindi, dell'art. 97 Cost., oltre che degli artt. 3 e 51 Cost.;

che nel giudizio si è costituita ANAS spa concludendo per la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale e sostenendo che le norme sospettate di incostituzionalità rientrano nella previsione dell'ultimo comma dell'art. 97 Cost., che ammette deroghe al principio dell'accesso al pubblico impiego tramite concorso, in casi limitati e circostanziati, tra i quali rientrerebbe appunto quello in esame, allo scopo di «salvaguardare le professionalità assegnate stabilmente al servizio»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo a sua volta la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale;

che l'Avvocatura statale rappresenta, in via preliminare, che questioni identiche sono state sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con ordinanza del 18 marzo 2014, e dalla stessa Corte d'appello di Roma, con ordinanza del 18 febbraio 2015, rispettivamente iscritte al n. 138 del registro ordinanze 2014 e al n. 64 del registro ordinanze 2015, e decise con l'ordinanza della Corte costituzionale n. 209 del 2015;

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, in tema di procedure di mobilità nel pubblico impiego sarebbe possibile derogare alla regola generale dell'assunzione di personale tramite pubblico concorso, in presenza di disposizioni normative speciali che espressamente prevedano il trasferimento di risorse umane e strumentali da un ente ad un altro, in virtù di un dislocamento di funzioni;

che esattamente questo sarebbe avvenuto nel caso di specie, in particolare per la necessità di eliminare la sovrapposizione, in capo ad ANAS spa, dei ruoli di concedente e concessionario pubblico, nonché di organo di vigilanza su altri concessionari;

che, in particolare, la fattispecie rientrerebbe nell'ambito applicativo dell'art. 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle

dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che assoggetta alla disciplina del trasferimento di azienda ex art. 2112 del codice civile le vicende relative al trasferimento o conferimento di attività svolte da pubbliche amministrazioni o enti pubblici, o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, con passaggio automatico al cessionario dei rapporti di lavoro concernenti gli addetti all'attività ceduta, per effetto di successione legale che non necessita del consenso del contraente ceduto (ossia del dipendente trasferito);

che, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il personale in questione sarebbe stato assunto da ANAS spa mediante esperimento di procedura concorsuale o di selezione pubblica, sicché sarebbe improprio ragionare di costituzione di un nuovo rapporto di impiego, trattandosi, piuttosto, di trasformazione di un già esistente rapporto di natura pubblicistica in altro rapporto avente caratteristiche analoghe.

Considerato che la Corte d'appello di Roma dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, dell'art. 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, dell'art. 11 del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14, e dell'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135;

che, ad avviso del rimettente, le suddette norme, nella parte in cui hanno disposto il trasferimento del personale dipendente di ANAS spa, in servizio presso l'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali (IVCA) alla data del 31 maggio 2012, dapprima all'Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali e poi alla Struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali, istituita all'interno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, senza il previo superamento di un pubblico concorso, si porrebbero in contrasto con i principi di eguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, nonché con il principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante pubblico concorso, con conseguente violazione dell'art. 97 Cost., oltre che degli artt. 3 e 51 Cost.;

che, con ordinanza n. 209 del 2015, questa Corte ha deciso su identiche questioni sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con ordinanza del 18 marzo 2014, e dalla stessa Corte d'appello di Roma, con ordinanza del 18 febbraio 2015, rispettivamente iscritte al n. 138 del registro ordinanze 2014 e al n. 64 del registro ordinanze 2015;

che l'odierna ordinanza di rimessione, in punto di non manifesta infondatezza, riproduce testualmente il contenuto ed i passaggi argomentativi delle ordinanze di rimessione che hanno dato luogo ai giudizi decisi da questa Corte con la ricordata ordinanza n. 209 del 2015;

che, nell'ordinanza n. 209 del 2015, questa Corte ha evidenziato come i giudici a quibus non avessero motivato in punto di applicabilità, alla fattispecie in esame, dell'art. 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che assoggetta alla disciplina del trasferimento di azienda ex art. 2112 del codice civile – con conseguente passaggio automatico di personale, senza necessità di pubblico concorso – le vicende relative al trasferimento o conferimento di attività svolte da pubbliche amministrazioni o enti pubblici (o loro aziende o strutture) ad altri soggetti, pubblici o privati;

che tale carenza di motivazione era conseguenza del fatto che i giudici rimettenti non avevano valutato se ANAS spa dovesse considerarsi, o non, "pubblica amministrazione",

appunto ai fini dell'applicazione del citato art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001;

che, d'altra parte, la valutazione sull'applicabilità della norma da ultimo menzionata alle fattispecie allora in esame risultava logicamente pregiudiziale rispetto a qualunque motivazione in punto di non manifesta infondatezza della specifica questione di legittimità costituzionale sollevata;

che tale valutazione era tanto più necessaria in presenza di pronunce giurisprudenziali, le quali, ciascuna in funzione dell'applicazione di una specifica porzione di disciplina ed in epoca antecedente alle ordinanze di rimessione, avevano affermato che la trasformazione di ANAS in società per azioni ne avrebbe lasciato inalterata la natura pubblica (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 12 luglio 2013, n. 3753; 24 maggio 2013, n. 2829; 8 novembre 2011, n. 5904; 24 febbraio 2011, n. 1230), essendosi tradotta nella mera adozione di una formula organizzativa che non impedisce di ritenere che ANAS spa abbia «conservato connotati essenziali di un ente pubblico» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 9 luglio 2014, n. 15594, e 16 luglio 2014, n. 16240);

che la rilevata carenza aveva condotto ad una declaratoria di manifesta inammissibilità delle questioni, per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo di riferimento (sentenza n. 60 del 2015, relativa a fattispecie riguardante un trasferimento di attività previsto e disciplinato proprio dall'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001; ordinanze n. 115 e n. 90 del 2015), con conseguente compromissione dell'«iter logico argomentativo posto a fondamento della sollevata censura» (sentenza n. 18 del 2015);

che l'odierna ordinanza di rimessione non reca nuovi argomenti rispetto a quelli già vagliati nella citata ordinanza n. 209 del 2015 di questa Corte, sicché identico deve essere l'esito dell'attuale giudizio di legittimità costituzionale, dal momento che non influisce su di esso il sopravvenuto decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), non applicabile, ratione temporis, alla fattispecie in esame.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, dell'art. 11 del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14, e dell'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Roma, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.