CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **61/2023** (ECLI:IT:COST:2023:61)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **PROSPERETTI**
Udienza Pubblica del **07/02/2023**; Decisione del **07/02/2023**
Deposito del **06/04/2023**; Pubblicazione in G. U. **12/04/2023**
Norme impugnate: Art. 10 della legge della Regione Siciliana 21/01/2022, n. 1.
Massime: **45492**
Atti decisi: **ric. 29/2022**

SENTENZA N. 61

ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 marzo 2022, depositato in cancelleria il 30 marzo 2022, iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale,

dell’anno 2022.

Visto l’atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell’udienza pubblica del 7 febbraio 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l’avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 7 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 28 marzo 2022 e depositato il successivo 30 marzo 2022 (reg. ric. n. 29 del 2022), ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell’art. 10 della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all’esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l’esercizio 2022), in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione all’art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

1.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta che la disposizione impugnata, stabilendo che «[a]l fine di scongiurare l’interruzione dei servizi in favore degli allevatori, le disposizioni di cui all’articolo 17 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8 e successive modificazioni, continuano ad applicarsi per gli esercizi finanziari 2022 e 2023», ha ampliato l’ambito di applicazione temporale del comma 8-bis e del comma 9 dell’art. 6 della legge della Regione Siciliana 5 giugno 1989, n. 12 (Interventi per favorire il risanamento e il reintegro degli allevamenti zootecnici colpiti dalla tubercolosi, dalla brucellosi e da altre malattie infettive e diffusive e contributi alle associazioni degli allevatori), come introdotti dall’art. 17, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2017. Legge di stabilità regionale).

Tali disposizioni avevano previsto, per far fronte al fallimento dell’Associazione regionale allevatori siciliani (ARAS), dichiarato dal Tribunale di Palermo con la sentenza n. 27 del 23 febbraio 2017, sulla base del presupposto che l’ARAS dovesse ritenersi imprenditore commerciale, che l’Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia potesse stipulare, attraverso un albo appositamente costituito a questo fine, contratti di lavoro a tempo determinato con i lavoratori licenziati dal detto ente, allo scopo di scongiurare l’interruzione dei servizi di selezione del bestiame per i libri genealogici, dei controlli funzionali e dei servizi di assistenza tecnica agronomica/veterinaria (comma 8-bis dell’art. 17 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017), stabilendo anche la copertura della relativa spesa (comma 9 del medesimo art. 17).

Dette norme, ad avviso del ricorrente, al tempo della loro adozione potevano ritenersi coerenti con i presupposti di temporaneità ed eccezionalità richiesti dall’art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 per l’utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni dei contratti a tempo determinato, in considerazione dell’affidamento di nuove funzioni all’Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia e della sopravvenuta impossibilità di svolgere il servizio da parte dell’ARAS.

L’Avvocatura generale dello Stato ritiene, invece, che la disposizione impugnata, consentendo «all’Istituto sperimentale zootecnico, di continuare ad assumere, per ulteriori 2

anni (esercizi finanziari 2022-2023), con contratti a tempo determinato e in deroga ai limiti assunzionali vigenti, attingendo da un apposito albo appositamente costituito, i lavoratori licenziati dalle associazioni regionali degli allevatori della Sicilia (gli enti di cui al comma 1 dell'art. 6 della L.R. n. 12/1989)», violi i limiti e le condizioni a cui l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 subordina l'utilizzo dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, eludendo anche il principio di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, richiamato espressamente dallo stesso art. 36, secondo cui le assunzioni nelle amministrazioni pubbliche debbono avvenire tramite procedure selettive.

La difesa dello Stato evidenzia, infine, richiamando anche la sentenza di questa Corte n. 43 del 2020, che alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata non potrebbe ostare «il richiamo alla competenza legislativa primaria della Regione in tema di "stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione" (ex art. 14, lett. q, dello Statuto), posto che le disposizioni del D.Lgs. n. 165 del 2001, in quanto norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica (art. 1, comma 3 dello stesso decreto), rappresentano comunque un limite anche per la potestà legislativa delle Regioni a Statuto speciale».

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, eccependo la non fondatezza del ricorso sulla base della ricostruzione del complessivo quadro normativo che evidenzierebbe, a suo avviso, la permanente necessità di risorse umane da impiegare nelle attività svolte dall'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia e che sarebbe volta a scongiurare l'interruzione dei servizi in favore degli allevatori, eccezionalmente e limitatamente ai soli esercizi finanziari 2022 e 2023.

La difesa della Regione sottolinea che l'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia svolge dal 2018 le attività del programma di raccolta dati in allevamento, finalizzate alla realizzazione dei programmi genetici, il cui obiettivo è la corretta gestione del patrimonio genetico delle razze di interesse zootecnico nei settori della riproduzione, selezione, ricostituzione, creazione di nuove razze e conservazione della biodiversità zootecnica, occupandosi dal 2019 anche del servizio di Assistenza tecnica agli allevamenti regionali (Progetto SATA).

La Regione Siciliana evidenzia, inoltre, che, per far fronte al fallimento dell'ARAS, il Dipartimento regionale dell'agricoltura, al fine di garantire la ripresa immediata delle funzioni svolte da detta associazione, ritenute indispensabili per garantire la qualità e il valore economico degli allevamenti siciliani, aveva individuato l'Associazione italiana allevatori come ente preposto ad assicurare continuità al servizio che, successivamente, era stato appunto affidato all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia.

La resistente sostiene, pertanto, che la questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri sia non fondata, in considerazione dell'obiettivo permanere delle ragioni eccezionali e temporanee di consentire la prosecuzione, senza soluzione di continuità, dei servizi assicurati dall'Istituto sperimentale zootecnico e della limitazione della proroga, prevista dalla disposizione impugnata, ai soli esercizi finanziari 2022 e 2023.

2.1.– In prossimità dell'udienza, la difesa della Regione Siciliana ha depositato una ulteriore memoria integrativa in cui ha ribadito quanto già esposto nell'atto di costituzione.

3.– Ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale sono stati formulati alcuni quesiti a cui all'udienza le parti hanno risposto, insistendo, al termine dei loro interventi, per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi atti.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 29 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Siciliana n. 1 del 2022 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e degli artt. 14 e 17 dello statuto reg. Siciliana.

Il ricorrente rileva che la disposizione impugnata consente di estendere agli esercizi finanziari 2022 e 2023 l'applicazione dell'art. 17 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, che ha attribuito all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia la facoltà di stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato con i lavoratori licenziati dall'ARAS, attingendo da un albo appositamente costituito a tali fini.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che, mentre il detto art. 17 poteva considerarsi coerente con «i presupposti di temporaneità ed eccezionalità» a cui la disciplina statale subordina il ricorso a tale specifica tipologia di contratti, la disposizione impugnata si porrebbe, invece, in contrasto con l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, esorbitando dai limiti e dalle condizioni fissate dalla norma per il ricorso a tale specifica tipologia di contratti.

La difesa dello Stato evidenzia, inoltre, che alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata non potrebbe neppure ostare l'eventuale richiamo alla competenza legislativa primaria della Regione in tema di «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione» sulla base di quanto previsto dall'art. 14, lettera q), statuto reg. Siciliana, posto che le disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica rappresentano, comunque, un limite anche per la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale.

Pertanto, ad avviso del ricorrente, la previsione da parte della disposizione impugnata di una ulteriore utilizzazione per due anni dei contratti di lavoro a tempo determinato e il mancato ricorso a forme di selezione pubblica si tradurrebbero in una violazione delle prescrizioni dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, con la conseguente invasione della materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2.– La questione è fondata.

2.1.– Questa Corte ha più volte affermato che quanto al riparto delle competenze tra Stato e regioni, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, come delineata dal d.lgs. n. 165 del 2001, rientra nella materia «ordinamento civile», riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 190 e n. 70 del 2022).

Peraltro le disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001, richiamate dall'Avvocatura generale dello Stato a sostegno dell'impugnativa, in quanto norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, costituiscono limiti anche per l'esercizio delle competenze legislative esclusive della Regione Siciliana (ex multis, sentenze n. 168 del 2018 e n. 265 del 2013).

2.2.– L'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, evocato dal ricorrente, nell'attuale formulazione, contiene la regolamentazione del contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e, in genere, delle forme di impiego flessibili nella pubblica amministrazione e stabilisce che «[p]er le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35» (comma 1), consentendo il ricorso alla flessibilità «soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o

eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35» (comma 2).

La disposizione impugnata, prevedendo che «[a]l fine di scongiurare l'interruzione dei servizi in favore degli allevatori, le disposizioni di cui all'articolo 17 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8 e successive modificazioni, continuano ad applicarsi per gli esercizi finanziari 2022 e 2023», estende l'ambito temporale di applicazione dell'art. 17, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017 che, attraverso l'introduzione del comma 8-bis e la sostituzione del comma 9 nell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 12 del 1989, aveva autorizzato l'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia a stipulare contratti di lavoro a tempo determinato con i lavoratori licenziati dall'ARAS, attingendo da un albo appositamente costituito a questi fini.

Ciò allo scopo di far fronte alla situazione determinatasi a seguito del fallimento di ARAS, avvenuto nel febbraio del 2017, consentendo così, senza soluzione di continuità, la prosecuzione dei servizi di assistenza già prestati dalla stessa ARAS agli allevatori.

A distanza di oltre quattro anni dall'entrata in vigore dell'art. 17 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, la Regione, invece di sopperire alle esigenze di organico dell'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia con contratti a tempo indeterminato e seguendo le procedure di reclutamento previste dall'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, ha prorogato per ulteriori due anni, con la disposizione impugnata, la facoltà dell'ente di assumere con contratti di lavoro a tempo determinato i lavoratori licenziati dall'associazione regionale degli allevatori, violando così in modo evidente i limiti e le condizioni stabilite in materia dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

2.3.– Il fallimento dell'ARAS nel febbraio del 2017, e il successivo affidamento all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia delle funzioni già svolte da questa, hanno indotto all'epoca il legislatore siciliano a fare ricorso ai contratti a tempo determinato, ritenendo sussistenti, nel caso di specie, quelle «comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale» che sono richieste dal citato art. 36, comma 2.

La circostanza risulta, però, profondamente mutata nel 2022, alla data di entrata in vigore della disposizione impugnata, non solo per l'avvenuto decorso di oltre quattro anni dalla situazione che aveva legittimato l'utilizzo di tali contratti, ma anche perché le funzioni già svolte dall'ARAS sono state stabilmente attribuite all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia, come risulta anche da quanto rappresentato negli atti depositati in giudizio dalla difesa della Regione Siciliana.

Per queste ragioni la disposizione impugnata presenta evidenti aspetti di incompatibilità con la disciplina statale di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto l'estensione temporale agli esercizi finanziari 2022 e 2023 della facoltà attribuita originariamente, in via eccezionale e temporanea, all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia, eccede i complessivi limiti di durata massima stabiliti per i contratti a tempo determinato dalla disciplina statale e dalla contrattazione collettiva.

L'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata non pregiudica, in virtù di quanto dispone l'art. 2126 del codice civile, i diritti dei lavoratori interessati che abbiano svolto le attività previste dai contratti in questione.

3.– Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che «i profili concernenti l'assunzione e l'inquadramento del personale pubblico privatizzato, riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, comportano l'applicabilità (…) dell'art. 36, comma 2, del t.u. pubblico impiego, nella parte in cui introduce il limite delle "esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale" che devono sussistere per giustificare la stipula di contratti di

lavoro subordinato a tempo determinato (sentenza n. 217 del 2012)» (sentenza n. 43 del 2020, punto 4.1. del Considerato in diritto), anche nelle Regioni ad autonomia speciale, titolari di competenza legislativa primaria in materia di "stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione".

Pertanto, la disposizione impugnata, nella parte in cui prevede la proroga per gli esercizi finanziari 2022 e 2023 del comma 8-bis dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 12 del 1989, come introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, che autorizza la prosecuzione dei rapporti di lavoro a tempo determinato del personale ex ARAS, nonostante sia venuta meno l'eccezionalità e la temporaneità della situazione, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto, dettando una disciplina dell'impiego flessibile nella pubblica amministrazione difforme da quella dell'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, eccede dalla competenza legislativa regionale statutaria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022), nella parte in cui stabilisce che continui ad applicarsi per gli esercizi finanziari 2022 e 2023 il comma 8-bis dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 5 giugno 1989, n. 12 (Interventi per favorire il risanamento e il reintegro degli allevamenti zootecnici colpiti dalla tubercolosi, dalla brucellosi e da altre malattie infettive e diffusive e contributi alle associazioni degli allevatori), come introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 6 aprile 2023.

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.