



Sentenza **19/2013**

Giudizio

Presidente GALLO - Redattore MATTARELLA

Udienza Pubblica del **15/01/2013** Decisione del **11/02/2013**

Deposito del **14/02/2013** Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Art. 11, c. 4°, della legge della Regione Liguria 27/12/2011, n. 37.

Massime:

Atti decisi: **ric. 42/2012**

SENTENZA N. 19

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, 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. 11, comma 4, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 1° marzo 2012 ed iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

udito l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso spedito per la notifica il 27 febbraio 2012 e depositato il 1° marzo 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2012), in riferimento agli articoli 3, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

2. Nell'ambito di un intervento del legislatore regionale volto al contenimento delle spese per trasferte effettuate dal personale dirigente e dipendente, la norma impugnata dispone che «l'utilizzo del mezzo proprio può essere autorizzato, ma le spese relative a tale utilizzo sono rimborsate solo nel caso vi sia necessità di raggiungere luoghi non serviti adeguatamente da mezzi pubblici e non vi sia la possibilità di utilizzare l'auto di servizio».

2.1. Osserva il Presidente del Consiglio dei ministri che la censurata disposizione si porrebbe anzitutto in contrasto con le prerogative statali in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, terzo comma, Cost.), atteso che essa derogherebbe a quanto previsto dall'articolo 6, comma 12, 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. La richiamata norma statale dispone che «a decorrere dall'anno 2011 le 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 2008, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, con esclusione delle missioni internazionali di pace e delle Forze armate, delle missioni delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, del personale di magistratura, nonché di quelle strettamente connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, nonché con investitori istituzionali necessari alla gestione del debito pubblico, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. Il limite di spesa stabilito dal presente comma può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione, da comunicare preventivamente agli organi di controllo ed agli organi di revisione dell'ente [...]. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, non si applicano al personale contrattualizzato di cui al D.lgs. n. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi».

Ne conseguirebbe – secondo il ricorrente – che la disposizione impugnata, applicando al personale contrattualizzato disciplinato dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) – in cui rientrerebbe anche il personale regionale – disposizioni relative al trattamento economico di missione in materia di autorizzazione all'uso del mezzo proprio e di determinazione della cosiddetta “indennità chilometrica”, derogherebbe illegittimamente alla norma statale orientata a garantire prioritarie esigenze di stabilizzazione della finanza pubblica, violando, in tal modo, principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

2.2. Con un secondo ordine di censure, l'Avvocatura generale dello Stato deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché la norma impugnata, intervenendo a regolare rapporti contrattuali di natura privatistica secondo modalità difformi da quelle stabilite dalla legge nazionale, invaderebbe la sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Al riguardo, viene richiamata la sentenza n. 7 del 2011 della Corte costituzionale, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2010), intervenute a disciplinare diversi profili del trattamento del personale contrattualizzato.

2.3. L'Avvocatura generale dello Stato asserisce, infine, l'illegittimità della norma impugnata per violazione dell'art. 3 Cost., in quanto essa attribuirebbe ai dipendenti regionali un diritto non riconosciuto ai dipendenti statali e agli altri dipendenti pubblici, senza addurre alcuna motivazione in merito a tale trattamento irragionevolmente differenziato.

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 4, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2012), in riferimento agli articoli 3, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

2. Occorre preliminarmente rilevare che la disposizione censurata è stata abrogata dall'articolo 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 26 aprile 2012, n. 15 (Disposizioni in materia tributaria e finanziaria).

Non può, tuttavia, essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, atteso che, pur trattandosi di abrogazione della disposizione impugnata in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso (ex plurimis, sentenze n. 300 e n. 193 del 2012), la disposizione censurata, nel prevedere che i dipendenti regionali possano essere autorizzati all'utilizzo del mezzo proprio consentendo, sia pure a determinate condizioni, il relativo rimborso spese, ha introdotto una misura di efficacia immediata, rimasta in vigore fino alla sua abrogazione (ancorché intervenuta a soli quattro mesi circa dalla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata). Gli elementi forniti dal Presidente del Consiglio dei ministri, unitamente al fatto che non c'è stata rinuncia al ricorso, non consentono, pertanto, di ritenere dimostrata l'inapplicabilità medio tempore della norma impugnata (ex plurimis, sentenza n. 192 del 2011). Posta la persistenza dell'interesse al ricorso in caso di ius superveniens privo di effetti retroattivi, giacché le disposizioni abrogate ex nunc e non ex tunc hanno comunque dispiegato i loro effetti, sia pure per un breve arco temporale (ex plurimis, sentenze n. 245 del 2012 e n. 307 del 2009) ed in forza del principio di effettività della tutela delle parti nel giudizio in via di azione (ex plurimis, sentenza n. 40 del 2010), la censurata disposizione va pertanto sottoposta allo scrutinio di costituzionalità.

3. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge reg. Liguria n. 37 del 2011, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata.

Questa Corte ha più volte dichiarato l'illegittimità di disposizioni regionali intervenute in materia di trattamento economico dei dipendenti regionali (ex plurimis, sentenze n. 290 del 2012 e n. 339, n. 77 e n. 7 del 2011). In quelle occasioni, si è affermato che, essendo stato il rapporto di impiego di tali lavoratori contrattualizzato dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), la sua disciplina (ivi inclusa quella delle varie componenti della retribuzione) rientra nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 290 del 2012 e n. 339 e n. 77 del 2011). Con la sentenza n. 7 del 2011 è stata inoltre dichiarata l'illegittimità di una norma regionale che riconosceva, a favore di una categoria di personale regionale, un'indennità in aggiunta al normale trattamento economico e, con la sentenza n. 332 del 2010, l'illegittimità di altra disposizione che attribuiva a determinati dipendenti regionali un trattamento accessorio in luogo di quello precedentemente goduto.

La Corte ha costantemente ricondotto alla materia «ordinamento civile» la disciplina sui rimborsi spese e sulla indennità di trasferta, quali componenti del «trattamento economico» del dipendente pubblico regionale (ex plurimis, sentenze n. 77 del 2011 e n. 95 del 2007): essa rientra, quindi, nella regolamentazione del contratto di diritto privato che lega tali dipendenti «privatizzati» all'ente di appartenenza, dichiarando, conseguentemente, l'illegittimità della norma regionale che era intervenuta in materia (sentenza n. 77 del 2011).

Questa Corte, poi, si è espressamente pronunciata anche in relazione a norme statali che hanno soppresso le indennità di trasferta e le indennità supplementari previste dall'articolo 14 della legge 18

dicembre 1973, n. 836 – analogamente a quanto previsto dall’articolo 6, comma 12, ultimo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), in materia di autorizzazione all’uso del mezzo proprio e di determinazione della cosiddetta “indennità chilometrica” – affermando che il legislatore statale, disponendo la “soppressione” delle indennità e stabilendo l’inderogabilità di tale soppressione con riferimento alle clausole dei contratti e degli accordi collettivi che le prevedono, ha inciso sull’autonomia negoziale collettiva dell’intero settore del pubblico impiego, finendo così per abolire gli istituti dell’ordinamento civile costituiti dalle indicate indennità e per stabilire che «le clausole che le prevedono sono eliminate dai contratti e dagli accordi collettivi in vigore e vietate per quelli da stipularsi, con ciò fissando un inderogabile limite generale all’autonomia contrattuale delle parti» (sentenza n. 95 del 2007). Né – conclude la Corte nel precedente da ultimo richiamato – potrebbe obiettarsi che la disciplina sia riconducibile alla materia dell’organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale, di competenza legislativa regionale residuale ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost., in quanto «il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato “privatizzato” ai sensi dell’art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l’uniformità di tale tipo di rapporti».

Ne consegue che anche la norma oggetto del presente giudizio – assimilabile, sotto diversi profili, alle fattispecie sopra richiamate – afferisce ad uno specifico profilo del trattamento economico del dipendente pubblico regionale (ex plurimis, sentenze n. 332 e n. 151 del 2010), il cui rapporto d’impiego è stato privatizzato e disciplinato dalla contrattazione collettiva (ex plurimis, sentenze n. 7 del 2011 e n. 189 del 2007). La materia è pertanto riconducibile alla potestà del legislatore statale che ben può intervenire, come nel caso in esame, a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all’autonomia privata con il carattere dell’inderogabilità, anche in relazione ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni.

4. Va, dunque, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 11, comma 4, della legge reg. Liguria n. 37 del 2011, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Gli ulteriori profili rimangono assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo 11, comma 4, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2012).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l’11 febbraio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2013.

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.