

Cassazione civile sez. lav., 01/04/2025, n.8673

Fatto

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. La Corte d'Appello di Trento, Sezione distaccata di Bolzano, con la sentenza n. 58/2020 ha accolto, nei limiti di cui in motivazione, l'appello proposto dalla Provincia Autonoma di Bolzano, nei confronti della società (omissis), avverso la sentenza resa tra le parti dal Tribunale di Bolzano, e ha accertato e dichiarato che la società (omissis), in qualità di affidatario dell'obbligo di servizio pubblico universale di trasporto ferroviario passeggeri di competenza della Provincia Autonoma di Bolzano e per la durata dell'obbligo, è soggetta nell'assunzione di personale a qualsiasi titolo nel proprio comparto ferroviario alla disciplina della riserva proporzionale di cui agli artt. 32-bis e 13 del D.P.R. n. 752 del 1976.
2. Per la cassazione della sentenza di appello ricorre la (omissis), prospettando tre motivi di ricorso, assistiti da memoria.
3. Resiste la Provincia Autonoma di Bolzano con controricorso.
4. Il Procuratore Generale ha depositato requisitoria scritta con cui ha chiesto il rigetto del ricorso.

Diritto

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Nell'esaminare i motivi di ricorso, va osservato che la trattazione del ricorso si è consolidata dinanzi a questa Sezione Lavoro, atteso che la distribuzione delle cause tra le Sezioni semplici della Corte non assurge a inderogabile principio di competenza, essendo priva di ricadute sulla validità del rapporto processuale e vi è la necessità di dare applicazione al principio costituzionale della durata ragionevole del processo.
2. Oggetto del contendere è l'applicabilità alla società ricorrente che è pacifico tra le parti essere a partecipazione totalmente privata (si legge nella sentenza di appello alle pagine 47 e 48: «Non vi è in atti documentazione idonea comprovante la proprietà delle partecipazioni sociali a SAD Trasporti Locale Spa e/o il sistema di amministrazione e di controllo della stessa. Tuttavia, è pacifico nella discussione tra le parti che la società appellata è effettivamente e interamente di proprietà privata e che non è soggetta a controlli diretti o indiretti da parte delle Autorità pubbliche o enti pubblici o enti con partecipazioni pubbliche»), incaricata della gestione di servizi ferroviari per il trasporto passeggeri di competenza della Provincia Autonoma di Bolzano del principio della cd. «proporzionale etnica» (v. Corte cost., n. 289 del 1987), comportante l'adeguamento, nel procedere alle assunzioni, alla consistenza dei gruppi linguistici risultante dall'ultimo censimento generale della popolazione.

La Provincia Autonoma di Bolzano ha agito in giudizio chiedendo l'accertamento dell'annullabilità ovvero della nullità del bando pubblicato dalla società SAD, sull'allegato "Markt" del quotidiano "Dolomiten", il 04.03.2017, per un posto come controllore con sede di servizio a S e un posto come macchinista con sede di servizio a M, senza la previa convocazione del Comitato d'intesa per assegnare i posti di lavoro nel rispetto della proporzionale tra gruppi linguistici, come previsto dall'art. 32-bis del D.P.R. n. 752 del 1976.

3. Il Tribunale di Bolzano ha rigettato la domanda proposta dalla Provincia Autonoma di Bolzano, affermando che l'art. 32-bis, del D.P.R. n. 752 del 1976, non trova applicazione nei confronti di una società quale la (*omissis*), interamente privata e non partecipata pubblica, non rilevando il tipo di servizio pubblico erogato.

La Corte d'Appello ha riformato la sentenza del Tribunale, nei sensi di cui in motivazione, affermando che il termine società contenuto nel citato art. 32-bis non poteva intendersi limitato alle sole società partecipate dallo Stato o da altri enti pubblici, se non violando il canone interpretativo dell'art. 12, primo comma, disp. att. legge in generale, e che assumeva rilievo il servizio di trasporto pubblico erogato. Nondimeno argomenti in senso contrario potevamo trarsi dalla sentenza della Corte costituzionale n. 260 del 1993, attesa la specifica disciplina del settore ferroviario.

4. Con il primo motivo di ricorso è dedotta la violazione o falsa ed erronea interpretazione di norme di diritto, ai sensi dell'art. 360, n. 3, cod. proc. civ.; violazione e/o falsa applicazione ed erronea interpretazione degli artt. 2 e 89 del D.P.R. n. 670 del 1972 e dell'art. 32-bis del medesimo D.P.R. n. 752 del 1976, in merito all'applicabilità della cd. proporzionalità etnica alle società private concessionarie di un pubblico servizio; violazione e/o falsa applicazione e interpretazione degli artt. 5 e 41 della Costituzione.

La ricorrente contesta l'interpretazione dell'art. 32-bis, cit., operata dalla Corte d'Appello, secondo cui tale norma imporrebbe l'applicazione della riserva proporzionale anche nei confronti di essa società ricorrente.

Deduce che la Corte d'Appello ha esteso l'ambito di applicazione dell'art. 89 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che invece va riferito esclusivamente all'Amministrazione pubblica, e non ha considerato argomenti di ordine letterale e sistematico che impongono, al contrario, di non ritenere la cd. proporzionalità etnica applicabile alle società private concessionarie di pubblici servizi, anche in ragione della libertà di organizzazione di cui all'art. 41 Cost.

L'interpretazione prospettata da essa ricorrente sarebbe confermata dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 768 del 1988 e n. 260 del 1993) e del giudice di legittimità (è richiamata in particolare Cass., n. 14610 del 2000).

La proporzionale etnica sarebbe istituto eccezionale, che trova applicazione solo in relazione al pubblico impiego, e trova un limite negli artt. 3 e 41, Cost.

5. Con il secondo motivo di ricorso Ã dedotta la violazione o falsa ed erronea interpretazione di norme di diritto, ai sensi dell'art. 360, n. 3, cpc; violazione e/o falsa applicazione ed erronea interpretazione degli artt. 2 e 89, del D.P.R. n. 670 del 1972, e dell'art. 32-bis del D.P.R. n. 752 del 1976, dell'art. 2 del D.P.R. n. 574 del 1988, e dell'art. 1-bis del D.P.R. n. 527 del 1987, in merito alla definizione dei campi di applicazione delle norme a tutela della parit  tra i gruppi linguistici e dell'uso della lingua.

La Corte d'Appello avrebbe dato erroneo rilievo all'espressione "societ  contenuta nell'art. 2, comma 4, del D.P.R. n. 574 del 1988. Il D.P.R. n. 574 del 1988, in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari, ritenuta applicabile anche nei rapporti con i concessionari di servizi di pubblico interesse svolti nella provincia medesima" (art. 1).

Inoltre, al quarto comma dell'art. 2 del medesimo decreto, si determina con ampiezza il novero dei soggetti destinatari dell'obbligo di rispetto del principio del bilinguismo.

Al contrario, le societ  private concessionarie di pubblici servizi non sono nominate nel primo comma dell'art. 32-bis del D.P.R. n. 752 del 1976, che individua i destinatari dell'obbligo di rispettare la proporzionale etnica.

L'utilizzo dell'espressione "societ " dovrebbe essere calato nel contesto ermeneutico complessivo, che muove da un punto di partenza incontestabile, ossia che la regola della proporzionale etnica concerne esclusivamente il pubblico impiego. N  argomenti a favore dell'interpretazione della Corte d'Appello possono trarsi dall'art. 1-bis del D.P.R. n. 527 del 1987 atteso che il riferimento in esso contenuto alle imprese ferroviarie Ã generico e funzionale a ripartire le funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo del territorio.

A ci  la ricorrente aggiunge la prospettazione di un profilo di incompatibilit  dell'interpretazione offerta dalla Corte d'Appello con principi consolidati del diritto eurounitario.

L'imposizione dell'obbligo di rispetto della cd. proporzionale etnica ad operatori privati contrasterebbe infatti con gli articoli 49 e 56 TFUE e divieto di restrizioni alla libert  di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi e con l'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (libert  di impresa).

L'imposizione della cd. proporzionale etnica alle imprese private finirebbe per aggravare gli oneri in capo ai concessionari, in violazione del principio di proporzionalit .

Ad avviso della ricorrente, come ribadito e precisato nella memoria, lâ??interpretazione affermata dalla Corte dâ??Appello dovrebbe portare alla disapplicazione della norma in esame per contrasto con norme primarie di diritto eurounitario (artt. 49 e 56 TFUE; art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dellâ??Unione europea), o al promovimento del giudizio incidentale di legittimitÃ costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 41, Cost.

6. Con il terzo motivo di ricorso Ã dedotta la violazione o falsa ed erronea interpretazione di norme di diritto, ex art. 360, n. 3, cpc; violazione e/o falsa applicazione ed erronea interpretazione degli artt. 2, 89 e 107 del D.P.R. n. 670 del 1972, e dellâ??art. 32-bis del D.P.R. n. 752 del 1976, in relazione agli artt. 3, 41, 116 e 117, Cost.

In modo irragionevole, la Corte dâ??Appello avrebbe esteso lâ??ambito di applicazione dellâ??art. 89 dello Statuto speciale, di talchÃ© lâ??interpretazione dellâ??art. 32-bis, cit., operata dalla Corte dâ??Appello, si porrebbe in contrasto con i suddetti parametri costituzionali.

7. I motivi di ricorso devono essere trattati congiuntamente in ragione della loro connessione.

Gli stessi non sono fondati.

La decisione della Corte dâ??Appello Ã conforme a diritto, ma va corretta la motivazione nei sensi di seguito precisati ai sensi dellâ??art. 384, u.c., cod. proc. civ.

8. La tutela delle minoranze linguistiche costituisce principio fondamentale dellâ??ordinamento giuridico, in quanto espressione delle garanzie a tale scopo indicate dallâ??art. 6 della Costituzione (Corte cost. n. 768 del 1988).

La tutela delle minoranze linguistiche locali â?? ai sensi dellâ??art. 4 dello Statuto speciale per il Trentino â?? Alto Adige (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) â?? Ã espressamente ricompresa tra gli interessi nazionali, nel cui rispetto si esercita la potestÃ legislativa della Regione Autonoma.

Gli artt. 89 e 100 dello Statuto speciale affermano i principii della cd. proporzionale dei gruppi linguistici e del bilinguismo, che sono direttamente espressivi del richiamato principio costituzionale generale della tutela delle minoranze linguistiche.

Lâ??art. 89 del D.P.R. n. 670 del 1972 ha previsto lâ??istituzione di ruoli del personale civile relativi alle Amministrazioni statali aventi uffici nella Provincia Autonoma di Bolzano, i cui posti sono riservati a cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici, in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi quale risulta dalle dichiarazioni rese nel censimento ufficiale della popolazione.

Sullâ??ambito di applicazione della suddetta disposizione, laddove parte ricorrente ne assume un illegittimo ampliamento nellâ??interpretazione dellâ??art. 32-bis, cit., effettuata dalla Corte

dall'Appello, assume rilievo la sentenza della Corte costituzionale n. 289 del 1987, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige riapprovata il 4 dicembre 1979, che prevedeva la c.d. "proporzionale etnica" rispetto a determinati enti, proposta dallo Stato, tra l'altro rispetto all'art. 89 cit., in quanto lo stesso la prevede soltanto per gli uffici statali in provincia di Bolzano (art. 89).

Il Giudice delle Leggi nella citata sentenza n. 289 del 1987 ha affermato che le norme dello Statuto del Trentino-Alto Adige sulla tutela delle minoranze linguistiche hanno subito una profonda modificazione del loro significato a seguito delle revisioni statutarie apportate dalla legge cost. 10 novembre 1971, n. 1. Con tali innovazioni la tutela delle minoranze linguistiche è stata riqualificata come "interesse nazionale" (art. 4 St. T.A.A.), di modo che, per riprendere le parole della sentenza appena citata, essa "costituisce uno dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, che si pone come limite e al tempo stesso come indirizzo per l'esercizio della potestà legislativa (e amministrativa) regionale e provinciale nel Trentino-Alto Adige".

In questo rinnovato quadro normativo, il quale è indubbiamente più in armonia con l'art. 6 Cost., che colloca la tutela delle minoranze linguistiche tra i "principi fondamentali" della Costituzione, lo stesso significato degli artt. 61 e 89 St. T.A.A. non può non essere profondamente diverso da quel che era anteriormente alle revisioni statutarie. Se prima poteva avere una qualche giustificazione l'interpretazione dei predetti articoli come norme derogatorie rispetto ai principi fondamentali della Costituzione, ora è venuta del tutto meno qualsiasi base normativa per questa ricostruzione. Gli artt. 61 e 89 St. T.A.A. contengono, infatti, norme costituzionali direttamente espressive del principio generale della tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.). Come tali, essi derivano da quell'insieme di principi dell'ordinamento giuridico che, oltre a vincolare la legislazione regionale e provinciale (pure negli ambiti di competenza esclusiva) pongono ad esse un indirizzo generale che le abilita a stabilire norme di tutela delle minoranze linguistiche anche al di là degli specifici casi espressamente indicati dallo Statuto regionale.

In tale linea si pone anche l'art. 32-bis del D.P.R. n. 752 del 1976, che inserito nelle norme di attuazione dello Statuto speciale, che hanno peculiare forza rispetto alla legge ordinaria (v., Corte cost. sentenze n. 224 del 1990 e n. 483 del 1991), definisce i principi enunciati dall'art. 89 dello Statuto speciale, con riguardo al settore dei servizi pubblici di trasporto di rilevanza provinciale.

La normativa contenuta nel Titolo II del D.P.R. d n. 752 del 1976, quindi, attua, sviluppa ed articola quanto sancito dagli artt. 89 e 100 dello Statuto, e ancor prima dall'art. 6 Cost.

L'art. 2 afferma che «Nella regione Ã riconosciuta parit  di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico ai quale appartengono, e sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali».

L'art. 89, al primo comma, prevede: «Nella provincia di Bolzano sono istituiti i ruoli locali del personale civile delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, aventi uffici nella provincia», e al comma 2: «I posti dei ruoli, considerati per amministrazione nonch  per gruppi di qualifiche funzionali o per categorie, secondo il titolo di studio prescritto per accedervi, sono riservati ai cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nell'ultimo censimento ufficiale della popolazione».

L'art. 100 dello Statuto speciale, a sua volta, prevede, in particolare, che gli uffici, gli organi della pubblica amministrazione situati nella provincia o aventi competenza regionale e i concessionari di servizi di pubblico interesse svolti nella provincia stessa, usano nella corrispondenza e nei rapporti orali la lingua del richiedente e rispondono nella lingua in cui gli atti sono stati avviati da altro organo o ufficio; ove sia avviata d'ufficio, la corrispondenza si svolge nella lingua presunta del cittadino cui Ã destinata.

9. Prima di esaminare l'art. 32-bis del medesimo D.P.R. n. 752 del 1976, Ã opportuna una breve ricognizione con riguardo alla materia dei trasporti pubblici ferroviari per quanto qui viene in rilievo.

Come Ã noto, la legge n. 210 del 1985 ha istituito l'Ente «Ferrovie dello Stato», dotato di personalit  giuridica, che Ã subentrato in tutti i rapporti attivi e passivi di pertinenza dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, avendo per fine specifico l'esercizio delle linee della rete ferroviaria in precedenza gestita dalla Azienda stessa.

Con la sopra richiamata sentenza n. 768 del 1988 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimit  costituzionale degli artt. 20 e 21 della legge 17 maggio 1985, n. 210, nella parte in cui non prevedevano l'applicazione della disciplina normativa vigente per la Provincia Autonoma di Bolzano, in materia di proporzionale etnica e di parit  linguistica.

La Corte costituzionale nella suddetta sentenza ha affermato che non poteva aver rilievo specifico che l'Ente agisse a titolo imprenditoriale e in virt  della sua configurazione sulla base (paritetica), nel rapporto di lavoro, della contrattazione: restano salvi infatti, per effetto di quanto esposto, i dettati del l'art. 89 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, con la riserva nei posti dei ruoli, cos  come attuato con D.P.R. 26 luglio 1976, n. 752 (e successive modifiche) a tenor del quale il requisito del bilinguismo assume, poi, ovvia incidenza nella fase delle conseguenti assunzioni.

Il D.Lgs. 21 gennaio 1991, n. 32 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige in materia di criterio della proporzionale e di requisito della conoscenza delle lingue italiana e tedesca nelle assunzioni presso l'ente Ferrovie dello Stato), all'art. 2, comma 1, ha quindi previsto: «Le assunzioni comunque effettuate e denominate per gli uffici, i servizi e gli impianti dell'ente (Ferrovie dello Stato) in provincia di Bolzano sono riservate a ciascuno dei gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi quale risulta dall'ultimo censimento della popolazione della provincia di Bolzano e avvengono secondo l'ordine della graduatoria degli idonei di ciascun gruppo fino a concorrenza della quota ad esso spettante».

A seguito del decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386, convertito, senza modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1992, n. 35, veniva avviata la procedura di trasformazione dell'Ente «Ferrovie dello Stato» in società per azioni (deliberazione CIPE 12 giugno 1992, GU, S.G. 146 del 1992).

Parte ricorrente richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 260 del 1993, che ha affermato: «La stessa Provincia ricorrente riconosce che le norme di autonomia da essa invocate non limitano il potere del Parlamento di procedere a riforme organizzative della pubblica amministrazione, anche nel senso della privatizzazione di servizi pubblici. Data questa premessa, è inevitabile la conseguenza che, ove una legge sottragga un pubblico servizio all'amministrazione diretta o indiretta dello Stato per affidarlo in concessione a società private, l'organico del personale di tali società, la cui libertà di organizzazione del lavoro è garantita dall'art. 41, primo comma, Cost., fuoriesce dall'ambito normativo dell'art. 89 dello statuto speciale, concernente esclusivamente i ruoli del personale degli uffici statali (nel senso ampio dell'art. 8 del D.P.R. n. 752 del 1976) in provincia di Bolzano».

Convenendosi con le conclusioni scritte del Procuratore Generale, non possono trarsi da tale pronuncia argomenti a favore della tesi della ricorrente, atteso che la stessa riguarda uno specifico settore, i servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico che erano gestiti dall'Azienda di Stato per i servizi telefonici e dall'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni che è diverso dal trasporto ferroviario che è oggetto di specifiche competenze legislative e amministrative della Provincia di Bolzano, e che è stato diversamente trasformato, a seguito della dismissione da parte dello Stato.

Analogamente, non è puntuale il richiamo della sentenza Cass., n. 14610 del 2000 (e di Cass., n. 13867 del 2000), atteso che in detta pronuncia non si discute affatto di rispetto del criterio delle minoranze etniche, ai fini dell'assunzione di nuovo personale, si discute esclusivamente della legittimità dei rientri dai comandi-missione disposti dall'azienda.

10. Il D.Lgs. 9 settembre 1997 n. 354 (la cui rubrica reca «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige recanti integrazioni e modifiche al decreto

del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, concernente proporzionale negli uffici statali siti in provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego[•]), all'art. 1, che non a caso [•] rubricato [•] "Proporzionale negli enti privatizzati[•]", al comma 1, ha disposto l'introduzione dell'art. 32-bis nel D.Lgs. 752 del 1976, e al comma 2, ha disposto l'abrogazione del D.Lgs. n. 32 del 1991.

L'art. 32-bis, cos[•] introdotto dal D.Lgs. n. 354 del 1997, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 65 del 2023, vigente *ratione temporis*, prevede al comma 1 [•] "Le assunzioni di personale, a qualsiasi titolo effettuate, anche a tempo determinato, eccettuate quelle di durata non superiore a trenta giorni non rinnovabili nell'anno, effettuate, previo assenso del comitato di cui al comma 2, per soddisfare esigenze di carattere eccezionale debitamente motivate, nelle societ[•], negli enti pubblici economici o negli enti comunque denominati o strutturati che abbiano assunto o assumano funzioni delle disciolte aziende delle Poste e telecomunicazioni o delle Ferrovie dello Stato, vengono realizzate nel rispetto delle quote proporzionali di ciascuno dei gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino, in rapporto all'ultimo censimento ufficiale della popolazione[•]".

Il comma 2 del medesimo art. 32-bis, recita: [•] "Il calcolo delle quote proporzionali avviene sui posti destinati di volta in volta alle procedure di reclutamento distinti per profili professionali o aree funzionali e sulla base della ripartizione del personale in servizio, d[•] intesa con la provincia, ai sensi dell'articolo 13 del presente decreto. A tal fine fanno parte del comitato di cui al quarto comma di detto articolo i rappresentanti delle societ[•] o degli enti interessati[•]".

11. Dunque, il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 32-bis [•] che interviene nel 1997, dopo che era stata avviata la privatizzazione dell'Ente Ferrovie dello Stato, in continuit[•] con l'abrogato D.Lgs. 32 del 1991, ma considerando l'evoluzione del contesto normativo e fattuale [•] prevede una disciplina generale che abbraccia le diverse forme di gestione dei servizi pubblici di trasporto ferroviario di rilevanza provinciale, anche con affidamento a imprese private, e richiede l'attuazione del principio della cd. proporzionale etnica attraverso un percorso procedimentale di consultazione in cui il Comitato di cui all'art. 13 del medesimo D.P.R., [•] integrato con i rappresentanti delle societ[•] e degli enti interessati.

La previsione dell'intesa, quale modalit[•] di assunzione concordata delle determinazioni per l'attuazione del principio della proporzionalit[•] linguistica, [•] ispirata al principio di leale collaborazione, e non [•] un caso che la disposizione non preveda poteri sostitutivi in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, di talch[•] idonee procedure possono consentire consultazioni volte a superare le eventuali divergenze, in un bilanciamento dei plurimi interessi costituzionalmente protetti ed eurounitari che vengono in rilievo, quali l'indefettibile tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.), il principio di la libert[•] di iniziativa economica dell'impresa (art. 41 Cost., che comunque [•] "Non pu[•] svolgersi in contrasto con l'utilit[•] sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libert[•], alla

non superano il vaglio di non manifesta infondatezza, anche considerando che la proporzionale etnica ha la funzione di promuovere la parità dei diritti fra i cittadini dei diversi gruppi linguistici.

Va poi osservato che la norma, art. 32-bis, cit., supera il vaglio di compatibilit   eurolunitaria prospettata della ricorrente con il richiamo degli artt. 49 e 56 del TFUE, nonch    dell    art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell    Unione europea che riconosce la libert    d    impresa     conformemente al diritto dell    Unione e alle legislazioni e prassi nazionali   .

Secondo la giurisprudenza costante della CGUE, devono considerarsi restrizioni alla libertà di stabilimento tutte le misure che vietino, ostacolino o rendano meno interessante l'esercizio della libertà garantita dall'articolo 49 TFUE (v., sentenza del 7 settembre 2022, Cilevics e a., C-391/20, punto 61). Siffatte restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere ammesse solo a condizione, in primo luogo, di essere giustificate da un motivo imperativo di interesse generale e, in secondo luogo, di rispettare il principio di proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo (citata sentenza del 7 settembre 2022, Cilevics e a., C-391/20, punto 65 nonché giurisprudenza ivi citata).

Nella specie si evidenziano entrambi tali requisiti, sia per il rilievo di interesse generale della tutela delle minoranze linguistiche, sia per la modalità procedimentale prevista per l'applicazione della proporzionale etnica, che coinvolge tutte le parti interessate in vista di un bilanciamento degli interessi che vengono in rilievo.

Analoga considerazione, valgono con riguardo all'art. 56 (e 58) del TFUE, non evidenziandosi da parte della ricorrente in che modo la proporzionale etnica per le imprese private, e per tutti gli affidatari del servizio pubblico locale del trasporto ferroviario di rilevanza provinciale, finirebbe per aggravare gli oneri in capo ai concessionari.

12. Non può addivenirsi all'interpretazione restrittiva dell'espressione "società" contenuta nel suddetto art. 32-bis, proposta dalla ricorrente. Questa Corte (Cass., S.U., n. 38596 del 2021) ha avuto modo di ricordare che l'attività interpretativa giudiziale è segnata, anzitutto, dal limite di tolleranza ed elasticità dell'enunciato, ossia del significante testuale della disposizione che ha posto, previamente, il legislatore e dai cui plurimi significati possibili (e non oltre) muove necessariamente la dinamica dell'inveramento della norma nella concretezza dell'ordinamento ad opera della giurisprudenza stessa).

Nell'interpretare la suddetta espressione occorre, pertanto, tener conto del contenuto complessivo della disposizione dell'art. 32-bis, in cui si evidenzia che l'espressione "società" riferita al successivo enunciato che abbiano assunto o assumano funzioni delle disciolte aziende delle Poste e telecomunicazioni o delle Ferrovie dello Stato.

Per l'interpretazione della suddetta previsione, assume, quindi, rilievo la disciplina dettata dalla Provincia Autonoma di Bolzano, per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario di interesse provinciale, dalla quale, come di seguito illustrato, emerge che a seguito dell'evoluzione normativa del settore, l'affidamento può intervenire in favore di una società privata.

13. Con il D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422 sono state conferite alle regioni e agli enti locali tutti i compiti e tutte le funzioni relativi al servizio pubblico di trasporto di interesse regionale e locale, in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrale o periferica, anche tramite enti o altri soggetti pubblici, tranne quelli espressamente mantenuti allo Stato.

Per le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome di Trento e di Bolzano il conferimento delle funzioni, nonché il trasferimento dei relativi beni e risorse, sono disposti nel rispetto degli statuti e attraverso apposite norme di attuazione.

14. Come affermato dal Consiglio di Stato (sentenza, CdS, V Sezione, n. 8215 del 2023), l'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 422 del 1997, qualifica espressamente i "servizi di trasporto di persone e merci" come "servizi pubblici di trasporto".

Anche il Regolamento (CE) n. 1370 del 2007, aggiornato con il successivo Regolamento (CE) 14 dicembre 2016, n. 2338, recita sin dal proprio titolo generale "servizi pubblici di trasporto di passeggeri" ribadendo e sancendo all'art. 1 l'intento di garantire nel settore dei trasporti pubblici "la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire".

La qualificazione del trasporto pubblico locale quale "servizio pubblico" rappresenta un tratto fondamentale del Regolamento (CE) n. 1370 del 2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/07. Tale qualificazione di "servizio pubblico" giustifica la previsione di precise disposizioni contenute nel medesimo decreto, che connotano il trasporto pubblico di passeggeri sottoponendolo ad un regime speciale per l'affidamento del servizio da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Il Regolamento CE n. 1370/2007 demanda alle Autorità nazionali l'esercizio delle facoltà di decidere in piena autonomia la formula gestionale dei servizi, optando per una erogazione diretta in autogestione, nel rispetto di talune prescrizioni rigorose, ovvero l'affidamento diretto ad un

operatore economico individuato nel libero mercato senza ricorrere alla procedura di gara.

Inoltre, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 50 del 2016, sono esclusi dall'applicazione dello stesso le concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del Regolamento (CE) n. 1370/2007.

Come afferma il giudice amministrativo, quindi, nell'ambito dell'affidamento delle concessioni di servizio di trasporto pubblico locale sussiste una liberalizzazione non integrale, trattandosi di un settore non soggetto per intero al regime della concorrenza.

Ci² in quanto l'art. 106, comma 2, TFUE, stabilisce che «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione dei tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo di tali scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione».

In base all'attuale assetto normativo, dunque, accanto alla gara come modalità di aggiudicazione del servizio, il Regolamento CE n. 1370/2007, riconosce alla pubblica Autorità l'opzione tra autoproduzione e esternalizzazione del servizio.

15. Alla luce di quanto esposto, le modalità di conferimento del servizio di trasporto pubblico locale possono vedere come destinatario dell'affidamento anche imprese di diritto privato.

Pertanto, il termine «società» contenuto nell'art. 32-bis del D.P.R. 752 del 1976, va interpretato come società che possono essere destinatarie dell'affidamento, tra le quali anche le società private.

Peraltro, va rilevato che la ratio della norma non tende a limitare la libertà di iniziativa economica, come assume la ricorrente, ma a promuovere pari opportunità di lavoro per i cittadini appartenenti ai diversi gruppi linguistici, ed «patrimonio comune» l'affermazione che il lavoro «diritto-dovere di solidarietà», fondamentale per l'integrità stessa della persona che, attraverso il lavoro, oltre a procurarsi i mezzi per un'esistenza libera e dignitosa, sviluppa la propria personalità, si sente parte della società, persegue il proprio, progetto di vita. Il diritto al lavoro ha solido fondamento costituzionale, come emerge collegando gli articoli 1,2,3,4,35,36,38, e infine l'art. 41, secondo comma, Cost., in particolare a fronte di una libertà economica (41, primo comma, Cost.) che può esplicarsi nei limiti della dignità umana.

16. La materia del trasporto pubblico locale passeggeri «ora regolata, per quanto di propria competenza, dalla legge della Provincia Autonoma di Bolzano n. 15 del 2015, che disciplina il trasporto pubblico di persone di interesse provinciale, in cui sono ricompresi, come servizi di trasporto di linea, i servizi autobus, ferroviari, tranviari¹, organizzati in modo continuativo,

periodico o temporaneo, con itinerari, fermate, orari e tariffe prestabiliti e rivolti alla totalità degli utenti.

Ai sensi dell'art. 4, commi 1-3, della legge prov. 15 del 2015: la Provincia Autonoma di Bolzano istituisce i servizi di trasporto pubblico di interesse provinciale; svolge le funzioni di pianificazione, gestione, programmazione, indirizzo, coordinamento, monitoraggio e vigilanza dei servizi di cui al comma 1. I servizi di trasporto pubblico di interesse provinciale sono tutti i servizi di linea, ad eccezione dei servizi di esclusivo interesse comunale e dei servizi di linea integrativi.

Quanto all'affidamento dei servizi pubblici di linea, l'art. 11 della medesima legge prov. stabilisce al comma 1 che «I servizi di trasporto pubblico di linea definiti nei bacini (aree territoriali omogenee che costituiscono lotti unitari per l'affidamento dei servizi di linea, eccetto i servizi ferroviari il cui ambito è il territorio provinciale) sono affidati secondo le procedure previste dall'Unione europea, tenendo conto in particolare, se possibile, delle esigenze delle piccole e medie imprese locali»; e al comma 2 che «I servizi ferroviari possono essere affidati separatamente». Ciò in ragione della diversa strutturazione del servizio ferroviario articolato sull'intero territorio provinciale.

Proprio per armonizzare le diverse modalità di affidamento rispetto a diversi ambiti territoriali provinciali, quanto alla ricaduta sulla proporzionale etnica, la legge provinciale n. 21 del 2016, ha voluto esplicitare tra gli obblighi dell'affidatario dei servizi di bacino, che lo stesso (art. 15, comma 1, lett. g, della legge prov. n. 15 del 2015, come novellata) «osserva le disposizioni sulla proporzionale etnica e sul bilinguismo e trilinguismo di cui allo Statuto speciale e relative norme di attuazione».

Ciò conferma, in un ambito sistematico, l'interpretazione dell'art. 32-bis, cit., sopra indicata.

17. Pertanto, il ricorso proposto dalla SAD Trasporto Locale Spa è SAD NAHVERKEHR deve essere rigettato, trovando applicazione i seguenti principi di diritto:

L'art. 32-bis del D.P.R. n. 752 del 1976, introdotto dall'art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 354 del 1997, va interpretato in maniera conforme alla ratio della regola della cd. proporzionale etnica, che viene applicata nell'assunzione nel pubblico impiego ai sensi dell'art. 89 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (D.P.R. n. 670 del 1972), per la tutela delle minoranze linguistiche sancita dall'art. 6 della Costituzione.

L'espressione «società» che abbiano assunto o assumano funzioni delle Ferrovie dello Stato contenuta nell'art. 32-bis, del D.P.R. n. 752 del 1976, comprende le società private alle quali è stato affidato in concessione e con la stipula di contratti di servizio, il servizio di trasporto pubblico di linea ferroviario di interesse provinciale, e le stesse sono tenute,

nel procedere alle assunzioni, al rispetto delle quote proporzionali di ciascuno dei gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino, in rapporto all'ultimo censimento ufficiale della popolazione».

La ratio dell'art. 32-bis del D.P.R. n. 752 del 1972 è quella di promuovere, a tutela delle minoranze linguistiche, pari opportunità di lavoro per i cittadini appartenenti ai diversi gruppi linguistici, ai sensi degli artt. 2,3,6, e 41, secondo comma, della Costituzione, atteso che, per la Costituzione, il diritto fondamentale al lavoro, oltre a consentire di procurarsi i mezzi economici per un'esistenza libera e dignitosa, è strumento per l'integrazione del singolo nella comunità sociale e per tutelare la dignità della persona.

La procedura d'intesa in sede di Comitato, di cui al combinato disposto dell'art. 32-bis, commi 1 e 2, e dell'art. 13 del D.P.R. n. 752 del 1976, costituisce modello di leale collaborazione per il bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti che vengono in rilievo (artt. 3,6 e 41, Cost.) e indice di proporzionalità eurounitaria della suddetta disciplina che prevede che le assunzioni avvengano nel rispetto della cd. proporzionale etnica a tutela delle minoranze linguistiche.

18. La complessità e la novità della questione induce a compensare tra le parti le spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso. Compensa tra le parti le spese del giudizio di legittimità.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater del D.P.R. n. 115 del 2002, d'atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-bis, dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, il 21 gennaio 2025.

Depositata in Cancelleria il 1 aprile 2025.

Campi meta

Massima : *L'art. 32-bis del d.P.R. n. 752 del 1976, introdotto dall'art. 1, comma 1, d.lg. n. 354 del 1997, va interpretato in maniera conforme alla ratio della regola della cd. proporzionale etnica, che viene applicata nell'assunzione nel pubblico impiego ai sensi dell'art. 89 statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. n. 670 del 1972), per la tutela delle minoranze linguistiche sancita dall'art. 6 Cost. L'espressione "società (â?) che abbiano assunto o assumano funzioni (â?) delle Ferrovie dello Stato" contenuta nell'art. 32-bis d.P.R. n. 752 del 1976, comprende le società private alle quali è stato affidato in concessione e con la stipula di contratti di servizio, il servizio di trasporto pubblico di linea ferroviario di interesse provinciale, e le stesse sono tenute, nel procedere alle assunzioni, al rispetto delle quote proporzionali di ciascuno dei gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino, in rapporto all'ultimo censimento ufficiale della popolazione*

Supporto Alla Lettura :

PUBBLICO IMPIEGO

Il pubblico impiego è definibile come quel rapporto di lavoro in cui una persona fisica mette volontariamente la propria attività, in modo continuativo e dietro corresponsione della retribuzione, al servizio dello Stato o di un ente pubblico non economico. Elementi essenziali sono:

- l'accesso mediante concorso;
- la natura pubblica dell'ente;
- la correlazione con i fini istituzionali dell'ente;
- la subordinazione con inserimento nell'organizzazione amministrativa dell'ente;
- la continuità (va ricompreso anche il rapporto a tempo determinato);
- l'esclusività;
- la retribuzione predeterminata.

Agli inizi degli anni novanta vi è stata la c.d. privatizzazione del pubblico impiego realizzata mediante l'attuazione di due leggi delega e consiste essenzialmente nell'applicazione delle disposizioni di diritto privato al rapporto di pubblico impiego, nell'applicabilità della disciplina della contrattazione collettiva e nell'assegnare alla pubblica amministrazione/datrice di lavoro i medesimi poteri di gestione del rapporto tipici del datore di lavoro privato. Il susseguirsi di provvedimenti che hanno modificato tale disciplina, ha reso indispensabile l'elaborazione di un testo legislativo che riordinasse l'intera disciplina del pubblico impiego, il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che costituisce il testo normativo di riferimento per la disciplina dei pubblici uffici e del lavoro nelle pubbliche amministrazioni, esso si applica a tutte le P.A. ad eccezione di alcune categorie di lavoratori (es. magistrati, avvocati, personale militare, diplomatici, professori e ricercatori universitari, ecc.)