CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **330/1988** (ECLI:IT:COST:1988:330)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **SPAGNOLI**
Udienza Pubblica del **12/01/1988**; Decisione del **11/03/1988**
Deposito del **24/03/1988**; Pubblicazione in G. U. **30/03/1988**
Norme impugnate:
Massime: **10624 10625**
Atti decisi:

N. 330

SENTENZA 11-24 MARZO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2 del R.D.L. 12 agosto 1937, n. 1757 (Revoca del divieto di inquadramento sindacale delle Casse di risparmio e degli Enti equiparati), convertito in legge 16 giugno 1938, n. 1207, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 29 aprile 1985 dal Pretore di Venezia nel procedimento civile vertente tra la F.I.B. - C.I.S.L. ed altri e la Cassa di Risparmio di Venezia, iscritta al n. 674 del registro ordinanze 1985 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 1986;

2) ordinanza emessa l'1 luglio 1985 dalla Corte di Cassazione sui ricorsi riuniti proposti da F.A.B.I. ed altri contro la Cassa di Risparmio di Vigevano e dalla Cassa di Risparmio di Vigevano contro F.A.B.I. ed altri, iscritta al n. 432 del registro ordinanze 1986 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 1986;

Visti gli atti di costituzione della F.I.B - C.I.S.L. ed altri e delle Casse di Risparmio di Venezia e Vigevano;

Udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 1988 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Uditi l'avv. Giuseppe Suppiej per la F.I.B.- C.I.S.L. ed altri e l'avv. Lucio Moscarini per le Casse di Risparmio di Venezia e Vigevano;

Ritenuto in fatto

1. - Il Pretore di Venezia, giudice del lavoro, con ordinanza del 29 aprile 1985 (r.o. 674/85), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 R.D.L. 12 agosto 1937, n. 1757, in riferimento agli artt. 3 e 39 Cost. Il giudizio a quo era stato promosso su ricorso ex art. 28 l. n. 300 del 1970 dalla Federazione Italiana Bancari (FIB-CISL), dalla Federazione Italiana Sindacati Assicurazione e Credito (FISAC-CGIL), dall'Unione Italiana Bancari (UIB-UIL) e dalla Federazione Autonoma Bancari Italiani (FABI), tutte di Venezia, avverso il rifiuto della locale Cassa di Risparmio di dare esecuzione all'accordo integrativo aziendale dell'8 gennaio 1985 fino a che non fosse intervenuto il "nulla osta" dell'autorità di vigilanza, prescritto dall'art. 2 R.D.L. 12 agosto 1937, n. 1757.

Il Pretore ravvisava gli estremi della condotta antisindacale nel comportamento della Cassa, perché fondato sul richiamo ad una disposizione legislativa la cui vigenza sarebbe contestata ed incerta.

Né potrebbe, secondo il Pretore, applicarsi al caso di specie il giudicato sul punto della avvenuta abrogazione pronunciato dalla stessa Pretura di Venezia, in data 10 gennaio 1980, tra le stesse parti, perché riferito ad un diverso petitum. D'altra parte, non sussistendo specifiche norme posteriori incompatibili, né precisi criteri per determinarne il periodo di efficacia, l'abrogazione implicita della norma de qua sarebbe effettivamente quanto meno incerta ed opinabile.

La stessa norma tuttavia, pur non urtando contro specifiche norme di leggi ordinarie successive, contrasterebbe invece, puntualmente, ad avviso del giudice remittente, con gli artt. 3 e 39 Cost., perché, assoggettando l'attività negoziale nel settore delle imprese creditizie private al nulla-osta di un organo della pubblica amministrazione, determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento delle categorie e degli organismi sindacali operanti nel settore del credito e del risparmio rispetto a quelli degli altri settori produttivi.

In punto di rilevanza, osserva il Pretore essere imprescindibile per la decisione della controversia, "la valutazione sulla efficacia" della norma censurata.

2. - Nel giudizio non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

Si sono costituite sia la Cassa di Risparmio di Venezia, sia tutte le organizzazioni sindacali interessate.

La Cassa di Risparmio eccepisce innanzi tutto l'irrilevanza della questione, osservando che il Pretore, una volta acclarata la vigenza dell'art. 2 R.D.L. n. 1757 del 1937, avrebbe potuto

immediatamente e perciò solo escludere l'asserita antisindacalità del comportamento, perché adottato in applicazione del diritto vigente, rigettando così il ricorso delle organizzazioni sindacali senza necessità di delibare e rimettere alla Corte la relativa questione di costituzionalità.

In subordine, esprime la convinzione che tale questione sia, nel merito, infondata. Il controllo operato dalla Banca d'Italia mediante il rilascio del nulla-osta, infatti, sarebbe diverso da quelli tipici del regime corporativo, non avendo lo scopo di incidere sulla autonomia negoziale delle parti o sull'attività e libertà sindacale, ma soltanto quello di sottoporre a verifica, nell'interesse pubblico, l'attività di enti pubblici economici quali appunto le Casse di Risparmio ed enti equiparati - esercenti la delicata funzione creditizia, e ciò nel più ampio quadro dei controlli relativi all'intera categoria degli enti pubblici, per la contrattazione collettiva dei quali l'art. 28 l. n. 70 del 1975 prevede addirittura non un semplice nulla-osta, ma una esplicita approvazione. Tale ultima disposizione anzi, istituirebbe un vero e proprio controllo diretto ed immediato sull'operato delle parti sociali, a differenza dell'ipotesi contemplata dalla norma impugnata, in cui si tratterebbe di un controllo successivo ab externo da parte di un organo imparziale, mentre il conseguente nulla-osta si configurerebbe come un mero requisito di efficacia di una volontà negoziale già liberamente formatasi. Di qui l'infondatezza della censura ex art. 39 Cost.

Insussistente sarebbe però anche il dubbio di costituzionalità prospettato in riferimento all'art. 3 Cost., attesa la particolare qualità di enti pubblici economici delle Casse di Risparmio, che non consentirebbe alcuna possibilità di confronto con la diversa situazione dei datori di lavoro privati.

3. - Le organizzazioni sindacali, convenendo innanzi tutto sulla rilevanza della questione, come motivata dal Pretore remittente, lamentano l'incompatibilità della norma impugnata con l'art. 39 Cost., posto che il nulla-osta sulla contrattazione collettiva delle aziende di credito, introdotto nel quadro della disciplina pubblicistica di tutta la materia sindacale caratteristica dell'ordinamento corporativo, sarebbe, come controllo di legittimità e di merito, espressione di un potere di ingerenza della pubblica autorità nell'autonomia sindacale oggi non più ammissibile alla luce della normativa costituzionale.

Impossibile sarebbe poi invocare in contrario il sistema previsto dalla legge-quadro sul pubblico impiego, data la natura privatistica del rapporto di lavoro con gli enti pubblici economici, quale la Cassa di Risparmio.

La norma impugnata inoltre urterebbe pure contro il secondo comma dell'art. 39 Cost. poiché imporrebbe ai sindacati un ulteriore obbligo (rectius onere), in spregio al divieto costituzionale di imposizione ai sindacati di obblighi diversi dalla registrazione.

Infine, la stessa norma introdurrebbe una disparità di trattamento non giustificata dei dipendenti delle Casse di Risparmio sia rispetto ai dipendenti delle altre aziende di credito, ma di diritto privato, per le quali non è previsto il nulla-osta, sia rispetto ai lavoratori degli altri enti pubblici economici, anche esercenti la funzione creditizia, per i quali l'originario obbligo del nulla-osta del Ministro vigilante sarebbe venuto meno per effetto della avvenuta abrogazione implicita dell'art. 3 l. 16 giugno 1938, n. 1303, provocata dalla soppressione dell'ordinamento corporativo, come riconosciuto pacificamente ed affermato dalla Corte di Cassazione.

4. - Nel corso di un giudizio concernente, tra l'altro, la pretesa avanzata da diverse organizzazioni sindacali (F.A.B.I., F.A.L.C.R.I., F.I.D.A.C.) e da numerosi lavoratori contro la Cassa di Risparmio di Vigevano, diretta ad ottenere, una volta accertata l'avvenuta abrogazione della previsione del nulla-osta della Banca d'Italia, l'applicazione immediata ed ex tunc - e cioè dalla data della stipulazione - del contratto integrativo aziendale, la Corte di

Cassazione, Sezione lavoro, con ordinanza dell'1 luglio 1985 (r.o. n. 432/1986), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 R.D.L. n. 1757 del 1937 in riferimento agli artt. 3, 36 e 39 Cost.

Il Supremo Collegio afferma innanzi tutto l'attuale vigenza della disposizione impugnata, adducendo, in tal senso, sia alcune affermazioni, formulate peraltro incidenter tantum, in due sue precedenti decisioni, sia due pareri concordanti del Consiglio di Stato, i quali ritengono sopravvissuta la norma de qua poiché, nonostante il suo indubbio collegamento con l'ordinamento corporativo, configurerebbe un controllo inteso essenzialmente non ad incidere sulla disciplina dei rapporti di lavoro, ma, da un lato, ad armonizzare i trattamenti retributivi e normativi di enti consimili; dall'altro, ad assicurare la corretta gestione amministrativa della funzione creditizia da parte delle Casse di Risparmio ed enti assimilati. Né, a parere della Corte remittente, tale conclusione, sempre contestata da parte sindacale in occasione della conclusione dei diversi accordi collettivi dell'ultimo ventennio, e senz'altro negata dai giudici di merito dei precedenti gradi di giudizio, costituirebbe problema da sottoporre alle Sezione Unite, sulla base di propri remoti precedenti, dichiarativi dell'abrogazione implicita, a seguito dell'abolizione del sistema corporativo e dell'instaurazione del regime di libertà sindacale, dell'art. 3 l. n. 1303 del 1938, istitutivo del medesimo nulla-osta, da parte del Ministro vigilante, per i contratti collettivi degli enti pubblici economici.

Posto dunque il suo perdurante vigore, l'art. 2 R.D.L. n. 1757 del 1937 dovrebbe essere applicato nel giudizio a quo, di qui la rilevanza della proposta questione di costituzionalità.

Motivando la non manifesta infondatezza della medesima, la Corte osserva come la previsione del nulla-osta - istituendo, tra l'altro, un controllo preventivo che mal si armonizzerebbe con i compiti di vigilanza della Banca d'Italia, solitamente successivi attribuirebbe a quest'ultima un potere di penetrante incidenza, non delimitato né nei tempi, né nei modi di esercizio, né nei fini da perseguire e persino neppure nei limiti di incidenza nella sua parte sostitutiva della volontà delle parti, con ciò illegittimamente comprimendo la libertà sindacale, nel suo duplice aspetto di autonomia contrattuale collettiva e di libertà di organizzazione, la cui garanzia costituzionale (art. 39) non tollererebbe limiti siffatti, neppure in vista di altri interessi pubblici.

Inoltre, essendo il contratto collettivo riconosciuto anche quale strumento per garantire il trattamento minimo a tutela dei lavoratori di cui all'art. 36 Cost., la norma impugnata, facendo sì che tale trattamento scaturisca non da un libero confronto tra le parti sociali, ma da un atto autoritativo esterno diretto a conseguire finalità diverse, violerebbe anche quest'ultima disposizione. Né potrebbe invocarsi, in contrario, il sistema vigente nel settore del pubblico impiego, trattandosi, nella specie, di rapporto di lavoro privato.

Infine, il censurato art. 2 R.D.L. n. 1757 del 1937 contrasterebbe con l'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento che ne deriverebbe tra dipendenti e organizzazioni sindacali operanti nello stesso settore e in condizioni del tutto similari.

5. - Nel giudizio non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

Si è costituita la sola Cassa di Risparmio di Vigevano, sostenendo l'infondatezza, sotto tutti i profili, della sollevata questione, sulla base di argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle svolte nell'atto di costituzione nel giudizio promosso con ord. n. 674/1985 del Pretore di Venezia.

6. - In prossimità dell'udienza hanno presentato memorie aggiunte sia le organizzazioni sindacali sia le Casse di Risparmio di Venezia e di Vigevano.

Queste ultime, sottolineando la necessità che la norma impugnata sia interpretata nel suo

significato attuale, insistono sul fatto che il contestato nulla-osta della Banca d'Italia avrebbe oggi la esclusiva funzione di esprimere una valutazione tecnica di compatibilità economica fra le soluzioni prospettate dalle parti e la capacità economica dell'azienda che eroga i trattamenti: di qui l'insussistenza della violazione dell'art. 39 Cost. Ribadiscono poi che la particolarità del regime della Cassa di Risparmio escluderebbe la comparabilità della loro situazione con quella di altre aziende di credito e giustificherebbe anche il potere attribuito alla Banca d'Italia, il quale, in particolare - si sottolinea - comporterebbe la sola possibilità di chiedere, e non di disporre, l'introduzione di modifiche, modifiche che i contraenti resterebbero liberi di rifiutare.

Quanto alla questione sollevata dal Pretore di Venezia (r.o. n. 674/85), le Casse insistono nella loro eccezione di irrilevanza.

7. - Le organizzazioni sindacali, in riferimento a tale ultima questione, svolgono ulteriormente gli argomenti già illustrati nella memoria di costituzione, soprattutto riguardo alla stretta connessione della norma impugnata con la contestuale revoca del divieto di far parte di associazioni sindacali, precedentemente vigente anche per le Casse di Risparmio e loro dipendenti, e quindi con l'inserimento di questi nell'ordinamento corporativo. Si soffermano poi a contestare l'argomento addotto dalla difesa delle Casse, essere cioè, il controllo della Banca d'Italia successivo e diretto solo ad assicurare il retto esercizio della funzione creditizia: i controlli sulle attività istituzionali delle aziende di credito sarebbero infatti soltanto quelli espressamente previsti dalla legge bancaria n. 636 del 1938, tra i quali non figura alcuna misura attinente alla materia dei rapporti con il personale, mentre il qualificare il controllo come successivo renderebbe ancora più grave la lesione dell'autonomia sindacale, data la non affidabilità degli impegni assunti dalla controparte, essendo essi condizionati al futuro beneplacito di un soggetto estraneo alla contrattazione.

Concludono insistendo sulla rilevanza della questione, essendo a loro avviso indispensabile verificare la costituzionalità della norma che, una volta ritenutane la vigenza, permetterebbe di escludere la antisindacalità della condotta della Cassa di Risparmio, oggetto del giudizio a quo.

Considerato in diritto

1. - Le ordinanze del Pretore di Venezia e della Corte di Cassazione, indicate in epigrafe, pongono questioni analoghe: pertanto i relativi giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Le autorità remittenti lamentano che la disposizione impugnata, assoggettando la regolamentazione collettiva dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle Casse di Risparmio al preventivo nulla-osta del competente organo di vigilanza, vi'oli: l'art. 39 Cost., perché consente l'ingerenza della pubblica autorità nella formazione della volontà contrattuale, così comprimendo indebitamente l'autonomia sindacale; l'art. 36 Cost., perché impone che il trattamento minimo a tutela del lavoratore, assicurato dal contratto collettivo, sia determinato non dal solo confronto tra le parti sociali, ma anche dall'intervento di un atto autoritativo esterno, volto a diversa finalità; l'art. 3 Cost., perché introduce una disparità di trattamento in danno dei dipendenti e delle associazioni sindacali delle Casse di Risparmio, rispetto agli altri dipendenti e alle altre associazioni sindacali operanti nel settore del credito, o in diversi settori produttivi, la cui attività contrattuale collettiva non è assoggettata al medesimo nulla-osta.

3. - L'eccezione di rilevanza della questione prospettata dalla difesa della Cassa di Risparmio di Venezia deve essere rigettata poiché presuppone una valutazione dell'influenza della pronuncia di questa Corte sulle possibili modalità di risoluzione del giudizio di merito,

riservata alla esclusiva competenza del giudice a quo.

4. - La questione è fondata.

La censurata previsione del nulla-osta dell'organo di vigilanza appare infatti intimamente connessa con l'instaurazione e con la logica dell'ordinamento corporativo.

Introdotta - al pari di analoghe norme concernenti sia altri istituti di credito, sia l'intera categoria degli enti pubblici economici - contestualmente alla revoca del divieto di inquadramento sindacale degli enti interessati, tale previsione era intesa ad istituire una forma di ingerenza ab externo dell'autorità amministrativa sul risultato dell'attività negoziale delle parti, con lo scopo di garantire che i relativi contratti collettivi fossero compatibili, oltre che con i fini dei menzionati enti, anche, e soprattutto, con le generali direttive politiche ed economiche del governo. La disposizione in oggetto rimaneva perciò del tutto estranea al controllo sull'attività creditizia, assicurato, dalla legge bancaria n. 636 del 1938, mediante diverse e specifiche misure.

A sostegno, non solo della perdurante vigenza della norma impugnata - che, affermata, come nel caso, pur in presenza di contrastanti indirizzi, dalle autorità rimettenti, è problema che esula dalla competenza di questa Corte - ma della stessa legittimità costituzionale della norma medesima, si osserva, dalla difesa delle Casse di Risparmio, che il criticato nulla-osta - una volta soppresso l'ordinamento corporativo ed entrata in vigore la Costituzione repubblicana - avrebbe assunto quale compito esclusivo, quello della verifica del regolare esercizio del credito da parte delle stesse Casse (ed enti equiparati) che, come s'è detto, in origine non aveva.

Tale assunto non può però essere condiviso, atteso che, anche nel momento attuale, l'attività di controllo della raccolta del risparmio e dell'esercizio del credito, continuando ad essere regolata, nella sostanza e per quanto qui interessa, dalla ricordata legislazione bancaria pre-costituzionale, si traduce in interventi incidenti sulle attività istituzionali degli enti ed estranei alla materia dei rapporti con il personale.

Di conseguenza, risulta evidente che la norma oggetto della presente questione, consentendo all'autorità amministrativa (oggi, alla Banca d'Italia) di condizionare il libero esplicarsi della volontà negoziale delle parti sindacali, senza essere finalizzata alla tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti, si pone in stridente contrasto con la garanzia dell'autonomia contrattuale collettiva e della più generale libertà sindacale, garantite dall'art. 39 Cost.

L'accertata illegittimità costituzionale, sotto questo profilo, della disposizione impugnata comporta l'assorbimento delle ulteriori censure, formulate in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 R.D.L. 12 agosto 1937, n. 1757 (Revoca del divieto di inquadramento sindacale delle Casse di risparmio e degli Enti equiparati) convertito nella legge 16 giugno 1938, n.1207.

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

marzo 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 24 marzo 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.