CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **227/1990** (ECLI:IT:COST:1990:227)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **06/03/1990**; Decisione del **03/05/1990**
Deposito del **08/05/1990**; Pubblicazione in G. U. **16/05/1990**
Norme impugnate:
Massime: **15994 15995**
Atti decisi:

N. 227

SENTENZA 3-8 MAGGIO 1990

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna riapprovata il 6 dicembre 1989 avente per oggetto: "Erogazione di anticipazioni del trattamento economico previdenziale e assistenziale a favore degli operai agricoli forestali con rapporto di lavoro a tempo indeterminato addetti all'attività di sistemazione idraulico- forestale, gestita dall'Amministrazione regionale e dall'Azienda foreste demaniali" promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 21 dicembre 1989, depositato in cancelleria il 30 successivo ed iscritto al n. 107 del registro ricorsi 1989;

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

Udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 1990 il Giudice relatore Cheli;

Uditi l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta, per il ricorrente, e l'avv. Sergio Pannunzio per la Regione;

Ritenuto in fatto

Con ricorso notificato il 21 dicembre 1989, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge regionale della Sardegna, approvata il 26 aprile 1989 e riapprovata il 6 dicembre 1989, recante "Erogazione di anticipazioni del trattamento economico previdenziale ed assistenziale a favore degli operai agricoli e forestali con rapporto di lavoro a tempo indeterminato addetti all'attività di sistemazione idraulico-forestale, gestita dall'Amministrazione regionale e dall'Azienda foreste demaniali", in relazione agli artt. 3 e 5 dello Statuto speciale (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3).

Tale legge ha autorizzato l'amministrazione regionale ad erogare in via di anticipazione agli operai con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale ed idraulico-agraria, il trattamento economico agli stessi dovuto da parte degli enti gestori delle varie assicurazioni sociali nei casi di malattia, maternità, disoccupazione, infortunio o per assegni familiari, prevedendo, altresì, l'obbligo del recupero delle somme anticipate al momento del pagamento da parte degli istituti previdenziali, ovvero all'atto della cessazione del rapporto di lavoro e comunque non oltre l'anno dell'avvenuta erogazione dell'anticipazione.

Ad avviso del ricorrente, questo beneficio non potrebbe essere ricondotto ad una "agevolazione di carattere retributivo", suscettibile di essere ricompreso nella materia del trattamento economico e giuridico del personale dipendente, di competenza esclusiva regionale ex art. 3 lett. a) dello Statuto sardo, ma andrebbe riferito alla materia previdenziale, dove spetta alla Regione Sardegna una competenza limitata all'"integrazione" ed "attuazione" delle leggi statali ex art. 5 lett. b) dello stesso Statuto. L'anticipazione prevista dalla legge regionale avrebbe, infatti, ad oggetto quella stessa prestazione che la disciplina normativa, di competenza statale, pone a carico dei vari enti previdenziali e rispetto alla quale il rapporto di lavoro regionale si porrebbe solo come mero presupposto storico.

Così inquadrata, la legge in esame sarebbe tale da violare i limiti posti alla competenza regionale dall'art. 5 dello Statuto speciale, stante il suo carattere "innovativo", connesso al fatto di aver statuito un meccanismo di anticipazione non previsto dalla legislazione previdenziale statale.

Dal ché la conseguente denuncia d'illegittimità costituzionale.

2. - Si è costituita in giudizio la Regione Sardegna, per chiedere che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

In una memoria presentata in prossimità dell'udienza, la Regione sostiene che la legge impugnata avrebbe inteso eliminare una situazione di particolare disagio della categoria degli operai agricolo-forestali dipendenti dalla Regione Sardegna, i quali, a differenza dei lavoratori privati, non possono beneficiare delle anticipazioni, erogate dal datore di lavoro, di quanto ad essi dovuto da parte degli istituti di previdenza ed assistenza.

Tale disciplina non inciderebbe, peraltro, sul rapporto che intercorre tra i lavoratori e gli istituti previdenziali, rapporto che costituirebbe soltanto il presupposto dell'anticipazione regolata dalla legge. E questo tanto più ove si consideri che tale anticipazione risulta già

contemplata nel contratto collettivo integrativo per gli operai forestali della Sardegna, recepito con la legge regionale 13 giugno 1989, n. 40 (Disposizioni per i lavori forestali, per la lotta antincendio e per la tutela e difesa dell'ambiente).

La legge in esame costituirebbe, pertanto, esercizio della competenza esclusiva in materia di trattamento economico del personale dipendente, riconosciuta alla Regione dall'art. 3, lett. a) dello Statuto sardo e collegata, semmai, alla competenza concorrente in materia di assistenza pubblica, prevista dall'art. 4, lett. b) dello Statuto e dall'art. 15 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348.

Ma quand'anche la disciplina impugnata dovesse ritenersi espressione della competenza "integrativa-attuativa", di cui all'art. 5 dello Statuto, non per questo essa verrebbe ad integrare una violazione dei limiti statutariamente segnati per tale tipo di competenza. La contraria tesi affermata dal Governo muoverebbe, infatti, da una erronea concezione di tale competenza, intesa come attività di esecuzione della legge statale, priva di carattere innovativo, cioè declassata al livello della competenza regolamentare. Al contrario, la competenza legislativa "integrativa-attuativa", di cui all'art. 5 dello Statuto sardo, consentirebbe alla legge regionale anche di derogare alle disposizioni della legge statale, ove ciò sia reso necessario delle particolari esigenze della Regione.

Da qui la domanda di rigetto del ricorso.

Considerato in diritto

1. - Forma oggetto d'impugnativa la legge regionale della Sardegna riapprovata il 6 dicembre 1989 e recante "Erogazione di anticipazioni del trattamento economico previdenziale ed assistenziale a favore degli operai agricoli forestali con rapporto di lavoro a tempo indeterminato addetti all'attività di sistemazione idraulico forestale, gestita dall'Amministrazione regionale e dall'Azienda foreste demaniali". Con tale legge l'amministrazione regionale è stata autorizzata ad anticipare a favore di una categoria di propri dipendenti (operai forestali) il trattamento economico previdenziale previsto dalla legislazione statale in caso di malattia, maternità, disoccupazione, infortunio ed assegni familiari, con obbligo di recupero da parte della Regione delle somme anticipate al verificarsi di determinate condizioni (pagamento da parte degli istituti previdenziali; cessazione del rapporto di lavoro; decorrenza di un anno).

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri tale disciplina risulterebbe viziata nella legittimità costituzionale con riferimento sia all'art. 3 lett. a) dello Statuto speciale della Sardegna, non potendosi la stessa ricondurre alla competenza esclusiva regionale in tema di "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale"; sia all'art. 5 lett. b) dello stesso Statuto, assumendosi che la legge impugnata per il suo carattere "innovativo" verrebbe a superare i limiti della competenza "integrativa-attuativa" riconosciuta alla Regione in tema di "previdenza ed assistenza sociale".

Resiste la Regione Sardegna deducendo, in tesi, la riconduzione della disciplina in esame nell'ambito della competenza (esclusiva) spettante alla Regione in tema di trattamento economico del proprio personale; in ipotesi, il pieno rispetto da parte di tale disciplina anche dei limiti più ristretti apposti alla potestà legislativa (integrativa-attuativa) riconosciuta alla stessa Regione nella materia previdenziale.

2. - La questione non è fondata.

Occorre innanzitutto precisare quale sia la materia regionale nel cui ambito la legge impugnata debba essere correttamente inquadrata. Su questo piano, non appare condivisibile la tesi enunciata dalla resistente, secondo cui tale inquadramento andrebbe operato con riferimento alla competenza legislativa di tipo esclusivo spettante alla Regione in materia di trattamento economico del proprio personale, di cui all'art. 3 lett. a) dello Statuto speciale, competenza eventualmente collegabile anche a quella di tipo concorrente assegnata alla stessa Regione in materia di assistenza pubblica, di cui all'art. 4 lett. h) dello stesso Statuto. Tale tesi viene fondata dalla difesa regionale sulla considerazione che l'"anticipazione" in esame non verrebbe in alcun modo ad incidere nel rapporto previdenziale, ma soltanto ad assumere tale rapporto come presupposto per una agevolazione di carattere retributivo correlata a momenti di particolare bisogno del dipendente, tipizzati dalla legge nel quadro della disciplina sullo status economico del personale.

In realtà, la legge impugnata - pur senza incidere direttamente nel rapporto intercorrente tra assicurato ed istituti previdenziali, il cui contenuto resta interamente regolato dalla legislazione statale - pone una disciplina che non attiene né allo "stato giuridico ed economico del personale regionale" né alla "assistenza e beneficenza pubblica", ma che si collega al settore della "previdenza ed assistenza sociale". Tale disciplina, infatti, regola una prestazione economica che - come è possibile desumere dallo stesso titolo della legge - si viene a configurare quale "anticipazione" dello specifico trattamento previdenziale previsto dalle leggi dello Stato per i casi di malattia, maternità, disoccupazione, infortunio e carichi familiari, prevedendo altresì un meccanismo di recupero delle somme anticipate connesso, in primo luogo, proprio all'attivazione della prestazione previdenziale da parte dell'ente assicuratore. Siamo dunque in presenza di un beneficio, previsto per una particolare categoria di dipendenti, il quale, pur senza modificare i contenuti della prestazione previdenziale, ne agevola, nell'ambito del rapporto tra Regione e propri dipendenti, l'attuazione e lo svolgimento.

La norma statutaria di riferimento per la legge in esame va, di conseguenza, individuata nell'art. 5 lett. b) dello Statuto speciale.

3. - Il riferimento della legge in esame alla materia previdenziale non conduce, peraltro, ad avallare la conclusione cui perviene il ricorrente, in ordine alla asserita lesione che il legislatore regionale avrebbe operato nei confronti dei limiti apposti dall'art. 5 lett. b) dello Statuto speciale all'esercizio della competenza regionale di "integrazione" ed "attuazione" delle leggi statali. In proposito va ricordato che tale competenza, riferita alle Regioni speciali (cfr. anche art. 3 Statuto Valle d'Aosta, art. 6 Statuto Friuli-Venezia Giulia) - oltre ad essere più ampia di quella tracciata nell'ultimo comma dell'art. 117 Cost., (dove si fa riferimento soltanto all'"attuazione" delle leggi statali) - non ha carattere meramente esecutivo, bensì complementare (cfr. sent. n. 95 del 1971), potendo esprimere contenuti innovativi rispetto alla legislazione statale, purché diretti ad adattare le disposizioni poste da tale legislazione alle particolari esigenze regionali. L'adattamento operato dalla Regione a speciale autonomia nella disciplina delle materie affidate a tale tipo di competenza può, di conseguenza, comportare l'adozione di norme non solo esecutive (secondum legem), ma anche integrative (praeter legem), tali cioè da ampliare, senza derogarli, i contenuti normativi espressi attraverso la legislazione statale.

Ora, la legge impugnata non risulta in contrasto con i limiti posti alla competenza in esame, non avendo derogato, sotto alcun profilo, alla legislazione statale, ma essendosi soltanto limitata ad integrare tale legislazione mediante la disciplina di un beneficio particolare (anticipazione della prestazione da parte della Regione), tra l'altro già recepito in sede di contrattazione collettiva concernente il personale regionale (cfr. art. 33 del contratto integrativo regionale per gli operai forestali della Sardegna relativo agli anni 1988-90, richiamato nella legge regionale n. 40 del 13 giugno 1989). La legge in esame non ha inteso, dunque, incidere nei presupposti e nei contenuti del rapporto previdenziale, rispetto a cui l'anticipazione effettuata dalla Regione resta un fatto del tutto irrilevante; così come non ha

preteso introdurre vincoli particolari ai fini dell'accertamento e della liquidazione della prestazione previdenziale ovvero stabilire forme di recupero incompatibili con la legislazione statale, dal momento che, anche per questi aspetti, la disciplina contestata si limita a regolare un rapporto che resta circoscritto alla sfera regionale e che opera in parallelo (ma separatamente) rispetto al rapporto previdenziale. Ne discende l'infondatezza della questione proposta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, con il ricorso di cui in epigrafe, nei confronti della legge della Regione Sardegna, riapprovata il 6 dicembre 1989, recante "Erogazione di anticipazioni del trattamento economico previdenziale ed assistenziale a favore degli operai agricoli forestali con rapporto di lavoro a tempo indeterminato addetti all'attività di sistemazione idraulico-forestale, gestita dall'Amministrazione regionale e dall'Azienda foreste demaniali", in relazione agli artt. 3 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'8 maggio 1990.

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.