CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **496/1993** (ECLI:IT:COST:1993:496)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **16/11/1993**; Decisione del **29/12/1993**
Deposito del **31/12/1993**; Pubblicazione in G. U. **05/01/1994**
Norme impugnate:
Massime: **20245 20246 20247 20248**
Atti decisi:

N. 496

SENTENZA 29-31 DICEMBRE 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro Ferri, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Ferdinando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Provincia di Bolzano 13 marzo 1990, n. 6 avente per oggetto: "Nuove norme sulla contrattazione" promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 13 agosto 1993, depositato in cancelleria il 20 successivo ed iscritto al n. 36 del registro ricorsi 1993;

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

Udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 1993 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il ricorrente, e gli avvocati Sergio Panunzio e Roland Riz per la Provincia;

Ritenuto in fatto

1. - Con un ricorso notificato il 13 agosto 1993 e depositato il 20 agosto successivo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Provincia di Bolzano 13 marzo 1990, n. 6 (Nuove norme sulla contrattazione), il quale, in deroga al principio di riforma economico-sociale contenuto nell'art. 7 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 394 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, prevede la regola della durata (almeno) triennale degli accordi di comparto per il pubblico impiego anche in relazione al periodo 1991-1993. Secondo il ricorrente, l'illegittimità costituzionale della disposizione contestata deriva dalla violazione degli artt. 4 e 8, n. 1, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 760 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in connessione con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), non essendosi la Provincia adeguata, nel termine di sei mesi, al nuovo principio, introdotto dal citato art. 7 del decreto-legge n. 384 del 1992, comportante il blocco della contrattazione di comparto per il pubblico impiego relativamente al triennio 1991-1993.

Nel ricordare che questa Corte, con la sentenza n. 296 del 1993, ha affermato che l'art. 7 del decreto-legge n. 384 del 1992 contiene un principio di riforma economico-sociale, se pure disposto in via di deroga eccezionale e temporanea, vo'lto a disporre l'ultrattività degli accordi relativi al triennio 1988-1990, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva come la disposizione contestata si ponga in contrasto con quel principio allorché autorizza la stipulazione di accordi di comparto per il pubblico impiego relativamente al triennio 1991-1993, stipulazione effettivamente avvenuta con l'accordo recepito dal decreto del Presidente della Giunta provinciale di Bolzano 11 febbraio 1993, n. 5 e dal decreto del Presidente del Consiglio provinciale di Bolzano 22 luglio 1993 n. 70 (in relazione ai quali lo tesso ricorrente ha contestualmente sollevato conflitti di attribuzione).

Sempre ad avviso del ricorrente, le nuove norme di attuazione dello Statuto previste dall'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1993 non sarebbero applicabili nella specie per almeno tre ordini di motivi. Innanzitutto, il rispetto del limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale non esigerebbe alcuna interposizione di norme di attuazione, imponendosi direttamente in forza delle disposizioni statutarie. In secondo luogo, nel caso si verterebbe nella eccezione prevista dallo tesso art. 2, quinto comma, del decreto n. 266, laddove sono esclusi dalla sottoposizione al meccanismo di adeguamento i provvedimenti eccezionali di necessità e urgenza, trattandosi di situazione ricadente nell'ambito dell'art. 7 del decreto-legge n. 384 del 1992. Infine, l'ipotesi in esame sarebbe estranea ai rapporti tra legislazione statale e legislazione provinciale, poiché nella specie è in questione la conformità al decreto-legge n. 384 del 1992 dei decreti provinciali di recepimento degli accordi relativi al periodo 1991-1993.

2. - Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano per chiedere l'inammissibilità o l'infondatezza della questione sollevata.

In particolare, la Provincia si sofferma sulla asserita inammissibilità del ricorso, poiché quest'ultimo sarebbe stato proposto oltre il termine previsto dalle nuove norme di attuazione, le quali, all'art. 2, primo, secondo e terzo comma, dispongono un obbligo di adeguamento nel

termine di sei mesi dalla pubblicazione dell'atto legislativo nella Gazzetta Ufficiale, trascorso il quale il Governo può impugnare la disposizione di legge regionale o provinciale non adeguata entro i successivi novanta giorni. Ad avviso della resistente, essendo stato pubblicato il nuovo principio di riforma economico-sociale contenuto nel decreto-legge n. 384 del 1992 il 19 settembre 1992, i sei mesi per l'adeguamento sarebbero scaduti il 19 marzo 1993 e il successivo termine per l'impugnazione sarebbe spirato il 17 giugno 1993. Poiché il ricorso è stato notificato il 13 agosto 1993, esso sarebbe dunque inammissibile.

È vero, continua la Provincia, che il ricorso non sarebbe tardivo ove i termini dovessero decorrere dalla pubblicazione della legge di conversione. Ma questa tesi non sarebbe sostenibile, poiché l'art. 2, primo comma, delle citate norme di attuazione si riferisce espressamente alla pubblicazione dell'"atto legislativo" contenente i nuovi principi e questo, nel caso, non può che essere il decreto-legge n. 384 del 1992, il quale è l'atto con forza di legge che ha originariamente disposto il principio in questione, non modificato, per quel che qui interessa, dalla legge di conversione. Per tali motivi, conclude la Provincia, mentre non sarebbe pertinente il richiamo a quella giurisprudenza costituzionale, per la quale non sarebbe preclusa l'impugnabilità della legge di conversione in caso di mancato ricorso nei termini nei confronti del decreto-legge, al contrario sarebbe appropriato riferirsi all'altra linea giurisprudenziale che estende alle disposizioni della legge di conversione l'impugnazione già proposta contro le stesse disposizioni del decreto-legge, ove queste non siano state modificate in sede di conversione.

3. - In prossimità dell'udienza, la Provincia di Bolzano ha depositato una memoria con la quale ribadisce le proprie richieste di una pronunzia d'inammissibilità ovvero di una d'infondatezza.

Sotto il primo profilo, oltre a insistere sui motivi già addotti e a ricordare in proposito che la legge di conversione non sostituisce il decreto-legge, ma piuttosto lo conferma e lo consolida, la resistente prospetta un ulteriore motivo d'inammissibilità, collegato alla presa visione della delibera del Consiglio dei ministri con la quale è stata decisa la proposizione del ricorso in esame. Tale delibera, infatti, sarebbe stata adottata in contrasto con l'art. 97, secondo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e con l'art. 2, secondo comma, lettera d), della legge n. 400 del 1988, i quali, nel richiedere che il ricorso sia preceduto dalla delibera del Consiglio dei ministri, suppongono che sia quest'ultima a determinare l'oggetto del ricorso. Nella delibera appena citata, invece, non sono indicate né le disposizioni né la legge provinciale da impugnare, ma si fa semplicemente riferimento al mancato adeguamento della legislazione provinciale all'art. 7 della legge che ha convertito il decreto-legge n. 384 del 1992.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Provincia di Bolzano 13 marzo 1990, n. 6 (Nuove norme sulla contrattazione) per violazione degli artt. 4 e 8, n. 1, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), in connessione con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento). Il ricorrente adduce che la Provincia di Bolzano ha omesso di adeguare la disposizione di legge contestata, nel termine di sei mesi, al principio di riforma economico-sociale introdotto dall'art. 7 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché

disposizioni fiscali), convertito dalla legge 14 novembre 1992, n. 438.

La Provincia autonoma di Bolzano ha prospettato una duplice eccezione di inammissibilità, consistente nella tardività del ricorso rispetto al termine d'impugnazione stabilito dall'art. 2, terzo comma, del d.P.R. n. 266 del 1992 e nell'illegittima proposizione dello stesso in conseguenza della estrema genericità della previa delibera del Consiglio dei ministri che ne ha autorizzato la presentazione.

2. - Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

Occorre, innanzitutto, esaminare l'eccezione di inammissibilità basata sul rilievo che il ricorso è stato proposto a seguito di una delibera del Consiglio dei ministri asseritamente generica, dal momento che - in violazione dell'art. 97, secondo comma, dello Statuto speciale, nonché dell'art. 2, secondo comma, del d.P.R. n. 266 del 1992 e dell'art. 2, secondo comma, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400 - la suddetta delibera non determinerebbe adeguatamente il contenuto del ricorso, non indicando le disposizioni legislative impugnate e neppure gli estremi della legge provinciale sospettata d'illegittimità costituzionale.

Pur non essendovi dubbio che fra la delibera del Consiglio dei ministri e il successivo ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri debba sussistere una sostanziale corrispondenza di contenuto, considerato che il secondo atto costituisce la conseguente esecuzione della decisione adottata con il primo, tuttavia, al fine di determinare i limiti di congruità di tale corrispondenza, è importante sottolineare il distinto significato da assegnare all'uno e all'altro atto nell'ambito del procedimento vo'lto alla proposizione da parte del Governo del ricorso di legittimità costituzionale nei confronti di una legge regionale o provinciale.

Come questa Corte ha già osservato (v. sentt. nn. 54 del 1990 e 33 del 1962), la previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in un quadro connotato dal carattere tassativo delle competenze di ordine costituzionale, trova il suo fondamento "in un'esigenza non di natura formale, ma di sostanza, connessa all'importanza dell'atto di impugnativa della legge e alla gravità dei suoi possibili effetti di natura costituzionale". Trattandosi di una decisione dell'organo costituzionale investito della direzione politica nazionale, al quale nella specie spetta, in rappresentanza dell'unità dell'ordinamento statale, il potere di sollecitare la reintegrazione dell'ordine costituzionale che si assume leso da una legge regionale (o provinciale), la deliberazione del Consiglio dei ministri comporta una scelta di politica istituzionale diretta a prefigurare, quantomeno nelle sue linee essenziali, la violazione ipotizzata, al fine di delimitare con sufficiente chiarezza l'oggetto della questione che si intende sollevare e che verrà definita nei suoi termini di legge nel successivo ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, attraverso l'indicazione delle disposizioni legislative sospettate d'incostituzionalità e delle disposizioni costituzionali che si assumono violate, ai sensi degli artt. 31, secondo comma, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte).

Dall'estratto conforme al verbale, depositato in giudizio, risulta che il Consiglio dei ministri, in data 6 agosto 1993, ha approvato la "deliberazione di proporre ricorso per legittimità costituzionale nei confronti della provincia autonoma di Bolzano in relazione al mancato adeguamento della legislazione provinciale all'art. 7 della legge 14 novembre 1992, n. 438". Posto che alla delibera del Consiglio dei ministri non si richiede la precisa determinazione della questione di costituzionalità, alla cui definizione è tenuto invece il successivo ricorso, non si può tuttavia negare che, stando al tenore della delibera contestata, la questione che si intendeva sollevare fosse sufficientemente indicata, dal momento che risultava sostanzialmente determinabile, ancorché non ancora determinata. Infatti, l'espresso riferimento all'art. 7 del decreto-legge n. 384 del 1992, il quale stabilisce la ultrattività degli accordi di comparto per il pubblico impiego relativamente al triennio 1988-1990, fa

chiaramente intendere che le disposizioni di legge della Provincia di Bolzano di cui si lamentava il mancato adeguamento alla norma di legge statale fossero quelle in vigore nella Provincia stessa vòlte ad autorizzare la stipulazione dei predetti accordi per il triennio 1991-1993: e cioè, come ha precisato il successivo ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, fossero le disposizioni contenute nell'art. 7 della legge provinciale n. 6 del 1990.

3. - Parimenti infondata è l'eccezione d'inammissibilità basata sulla pretesa tardività del ricorso.

Secondo la Provincia di Bolzano - poiché l'art. 2 delle norme di attuazione dello Statuto poste con il decreto legislativo n. 266 del 1992 stabilisce che la legislazione provinciale dev'essere adeguata ai principi e alle norme, costituenti limiti alle competenze esclusive e ripartite, "recati da atto legislativo dello Stato", nel termine di sei mesi dalla pubblicazione di quest'ultimo atto e che il ricorso di costituzionalità contro le leggi provinciali non adeguate, ai sensi dell'art. 97 dello Statuto, dev'essere proposto entro novanta giorni dalla scadenza del predetto termine di sei mesi - si deve ritenere che il ricorso introduttivo del presente giudizio sia tardivo, essendo stato notificato alla Provincia stessa ben oltre il termine precedentemente indicato. Infatti, considerato che il principio limitativo delle competenze provinciali è stato originariamente disposto con l'art. 7 del decreto-legge n. 384 del 1992 (pubblicato il 19 settembre 1992) e che quest'ultimo costituisce, dunque, l'"atto legislativo dello Stato" dalla cui pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale decorre la sequenza dei termini, precedentemente ricordata, prevista dal menzionato art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, la Provincia di Bolzano conclude che il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe dovuto notificare il ricorso alla resistente entro il 17 giugno 1993, cioè entro una data di molto anteriore al 13 agosto 1993, giorno in cui quella notificazione è realmente avvenuta.

Sebbene il principio dell'ultrattività della contrattazione di comparto per il pubblico impiego relativamente al triennio 1988-1990, originariamente disposto dall'art. 7 del decreto-legge n. 384 del 1992 e convertito senza modificazioni dalla legge n. 438 del 1992, sia divenuto norma vigente a partire dal giorno della pubblicazione dello stesso decreto-legge (v. art. 14), tuttavia, contrariamente a quanto suppone la Provincia di Bolzano, non si può ragionevolmente sostenere che, quando il nuovo principio limitativo delle competenze provinciali sia introdotto con un decreto-legge, il termine per l'adeguamento da parte del legislatore provinciale, ai sensi del ricordato art. 2 delle norme di attuazione, debba iniziare a decorrere dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del medesimo decreto-legge. Infatti, sarebbe del tutto irragionevole pretendere che il legislatore provinciale faccia affidamento, ai fini dell'opera di adeguamento delle proprie discipline normative, su disposizioni, come quelle del decreto-legge, che sono efficaci soltanto in via provvisoria e che, per effetto dell'eventuale mancata conversione in legge, potrebbero successivamente perdere ogni efficacia sin dalla loro origine. Ciò vale tanto più in una fase storica, come l'attuale, nella quale il fenomeno della reiterazione dei decreti-legge non convertiti è divenuto massiccio, al punto che sono tutt'altro che rari i casi in cui norme introdotte con la decretazione d'urgenza vigono del tutto provvisoriamente per molti mesi e, comunque, per un tempo sovente superiore a quello richiesto dal citato art. 2 delle norme di attuazione per l'adeguamento della legislazione provinciale ai nuovi principi.

Dalle considerazioni ora svolte consegue che, quando le norme statali contenenti limiti alle competenze legislative della Provincia di Bolzano siano poste con decreto-legge, il termine di sei mesi previsto dall'appena ricordato art. 2 per l'adeguamento della legislazione provinciale inizia a decorrere dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto legislativo che rende stabilmente vigenti nell'ordinamento statale i nuovi principi, vale a dire dalla pubblicazione della legge di conversione. Pertanto, calcolando da tale data la decorrenza del termine previsto dall'art. 2 delle norme di attuazione, il ricorso introduttivo del presente giudizio deve considerarsi notificato nei termini di legge.

Né si può ritenere, come pure suggerisce l'Avvocatura dello Stato, che il meccanismo di

adeguamento disposto dal citato art. 2 in attuazione dell'art. 97 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige non possa avere applicazione allorché il principio limitativo delle competenze legislative provinciali sia introdotto con decreto-legge. Infatti, dai lavori preparatori consegnati nei verbali della commissione paritetica, che ha elaborato il testo dell'attuale decreto legislativo n. 266 del 1992, si desume chiaramente che anche i principi posti attraverso la via della decretazione di urgenza, ai sensi dell'art. 77 della Costituzione, non siano di per sé sottratti al meccanismo di adeguamento previsto dall'art. 2 delle norme di attuazione e che l'unica eccezione che si è inequivocabilmente voluta disporre a tale riguardo è indicata nel (quarto e) quinto comma dello stesso articolo, riferentesi ai poteri di ordinanza amministrativa diretti a far fronte con provvedimenti contingibili e urgenti a situazioni di eccezionale necessità. Del resto, non è senza significato ricordare che, di fronte a casi straordinari di necessità e di urgenza originati da eventi imprevedibili che arrecano minaccia alla difesa nazionale o alla sicurezza pubblica e ad altri interessi fondamentali della Nazione, lo Stato ha il potere di adottare norme o provvedimenti di immediata operatività su tutto il territorio nazionale, i quali sono esorbitanti dai campi di competenza costituzionalmente assegnati alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Bolzano e di Trento.

4. - Nel merito la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri è fondata.

Come questa Corte ha affermato in un caso analogo deciso con la sentenza n. 296 del 1993, l'art. 7 del decreto-legge n. 384 del 1992 prevede una sospensione eccezionale della regola relativa alla triennalità degli accordi di comparto per l'impiego pubblico, disposta dall'art. 13 della legge 29 marzo 1983, n. 93 (Legge-quadro sul pubblico impiego), attraverso un regime derogatorio, in base al quale la disciplina derivante dagli accordi di comparto relativi al triennio 1988-1990 "resta ferma", cioè vale ultrattivamente, sino al 31 dicembre 1993.

Trattandosi di una norma vòlta al perseguimento di una rigorosa politica di contenimento del disavanzo finanziario nel settore pubblico che si salda sistematicamente con il citato art. 13 della legge n. 93 del 1983 e, quindi, con il principio della contrattazione collettiva stabilito dall'art. 3 di quest'ultima legge, l'art. 7 del decreto-legge n. 384 del 1992 è espressivo di una "norma fondamentale delle riforme economico-sociali" (v. ancora sent. n. 296 del 1993), rispetto alla quale la Provincia di Bolzano è tenuta ad adeguare la propria legislazione di tipo esclusivo nei modi e nei termini disposti dal più volte citato art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992.

Poiché dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della legge n. 438 del 1992, che ha convertito il decreto-legge n. 384 del 1992, è inutilmente trascorso il termine di sei mesi entro il quale la Provincia di Bolzano avrebbe dovuto adeguare l'art. 7, primo comma, della legge provinciale n. 6 del 1990, articolo che dispone tuttora la regola della efficacia (almeno) triennale degli accordi senza deroga alcuna per il triennio 1991-1993, va dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata nella parte in cui non prevede l'ultrattività sino al 31 dicembre 1993 degli accordi di comparto per l'impiego pubblico relativi al triennio 1988-1990.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 marzo 1990, n. 6 (Nuove norme sulla contrattazione), nella parte in

cui non prevede l'ultrattività sino al 31 dicembre 1993 degli accordi di comparto per il pubblico impiego relativi al triennio 1988-1990.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.