CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **497/1993** (ECLI:IT:COST:1993:497)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
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. **12/01/1994**
Norme impugnate:
Massime: **20264 20265 20266 20267**
Atti decisi:

N. 497

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. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 13 agosto ed il 28 settembre 1993, depositati in Cancelleria il 20 agosto ed il 6 ottobre 1993, per conflitti di attribuzione sorti a seguito: 1) del decreto del Presidente della Giunta provinciale di Bolzano 11 febbraio 1993, n. 5 (Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo intercompartimentale relativo al triennio 1991-93 per il personale della Provincia autonoma di Bolzano e degli enti da essa dipendenti); 2) del decreto del Presidente del Consiglio provinciale di Bolzano 22 luglio 1993, n. 70/93 (Accordo compartimentale relativo al triennio 1991-93 per il personale del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano) iscritti ai nn. 26 e 37 del registro conflitti 1993;

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano e l'atto di intervento della Confederazione Generale Italiana del Lavoro della Provincia autonoma di Bolzano nel conflitto n. 37 del 1993;

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

Uditi gli avvocati Sergio Panunzio e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, in relazione al decreto del Presidente della Giunta provinciale 11 febbraio 1993, n. 5, con il quale è stato recepito l'accordo intercompartimentale relativo ai dipendenti della Provincia stessa per il triennio 1991-1993. Secondo il ricorrente, la Provincia di Bolzano, in conseguenza dell'adozione del decreto impugnato, avrebbe esorbitato dalle proprie competenze in violazione degli artt. 2, 3, 95 e 116 della Costituzione, nonché dell'art. 8, n. 1, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 270).

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'atto impugnato, recependo un accordo sostanzialmente qualificabile come di comparto per i dipendenti provinciali relativo al periodo 1991-1993, si porrebbe in contrasto con il principio di riforma economico-sociale stabilito dall'art. 7 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, che per tale periodo prevede soltanto la proroga di efficacia degli accordi di comparto stipulati per il triennio 1988-1990. Poiché il suddetto principio è parte integrante della regola della triennalità degli accordi, fatta propria anche dall'art. 7 della legge della Provincia di Bolzano 13 marzo 1990, n. 6, il Presidente della Giunta provinciale, anziché recepire con un proprio decreto il predetto accordo, avrebbe dovuto negare efficacia allo stesso, considerato che il medesimo comporta oneri finanziari dovuti ad aumenti retributivi. Oltre a esorbitare dai propri limiti di competenza, l'atto impugnato introdurrebbe un'illegittima disparità di trattamento fra i dipendenti pubblici, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione. Inoltre, violerebbe l'art. 2 della Costituzione, impedendo il concorso di tutti al soddisfacimento dei doveri di solidarietà. E, infine, interferirebbe con i poteri di governo concernenti la direzione della politica generale del paese (art. 95 della Costituzione).

2. - Si è costituita in giudizio la Provincia di Bolzano per chiedere il rigetto del ricorso, sulla base della piena legittimità del potere esercitato con l'atto impugnato, emanato in applicazione dell'art. 7 della legge provinciale n. 6 del 1990 e di altre leggi provinciali che hanno previsto il finanziamento dell'accordo per il triennio 1991-1993 e il riordinamento dello stato giuridico del personale.

La Provincia contesta il presupposto interpretativo fatto proprio dal ricorrente, secondo il quale il principio della ultrattività dell'accordo relativo al triennio 1988-1990 contenuto nell'art. 7 del decreto-legge n. 384 del 1992 avrebbe integrato la previsione della triennalità degli accordi stabilita dalla legge provinciale n. 6 del 1990. Questo presupposto, anche se affermato da questa Corte in relazione a un'analoga disposizione di legge della Sardegna, non sarebbe estensibile alla legislazione della Provincia di Bolzano, dal momento che l'art. 2 delle norme di attuazione contenute nel decreto legislativo n. 266 del 1992 impedirebbe alle norme statali di avere una diretta operatività sulle leggi provinciali, salve le eccezioni (quarto comma e provvedimenti eccezionali di necessità e urgenza) che non ricorrono nella specie. Se, dunque, l'art. 7 della legge provinciale, prima citata, è attualmente in vigore nella sua formulazione originaria, anche l'atto impugnato non potrebbe essere considerato illegittimo e lesivo delle

competenze statali.

Inoltre, sempre secondo la Provincia, il ricorso andrebbe rigettato anche perché il blocco disposto dall'art. 7 del decreto-legge n. 384 del 1992 si riferisce soltanto agli accordi di comparto, mentre l'atto impugnato è un decreto vòlto a recepire un accordo intercompartimentale.

3. - In prossimità dell'udienza la Provincia di Bolzano ha depositato una memoria, con la quale, oltre a ribadire gli argomenti già svolti, osserva che, comunque, l'atto impugnato non avrebbe un contenuto lesivo dell'ultrattività degli accordi relativi al periodo 1988-1990, prevista dal citato art. 7 del decreto-legge n. 384 del 1992, nelle disposizioni, in esso contenute, non comportanti miglioramenti retributivi ed economici del personale considerato.

4. - Con un distinto ricorso regolarmente depositato e notificato il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, in relazione al decreto del Presidente del Consiglio provinciale di Bolzano 22 luglio 1993, n. 70/93, con il quale è stato recepito l'accordo compartimentale relativo al triennio 1991-1993 per il personale del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano. Secondo il ricorrente, tale atto appare essere frutto di un esercizio esorbitante dai limiti delle competenze statutarie della Provincia stessa e contrastante con la Costituzione sotto i medesimi profili indicati nel conflitto di attribuzione precedentemente illustrato.

Premesso che l'atto impugnato stabilisce i profili professionali e il corrispondente inquadramento nelle qualifiche funzionali, da applicare per gli effetti retributivi con decorrenza 1 luglio 1991, il ricorrente prospetta motivi di illegittimità e di lesività del tutto analoghi a quelli ipotizzati nel conflitto relativo al decreto del Presidente della Giunta provinciale descritto nel precedente n. 1 della narrativa in fatto.

5. - Anche in questo giudizio si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano formulando richieste identiche a quelle avanzate nel precedente conflitto e adducendo argomenti in gran parte coincidenti con quelli allora proposti. Di nuovo la resistente formula soltanto motivi di inammissibilità. Essa, infatti, osserva che, innanzitutto, il ricorrente non ha impugnato l'atto consiliare con il quale è stato recepito l'accordo di comparto, cioè la delibera dell'Ufficio di Presidenza 19 luglio 1993, n. 29, ma ha impugnato un atto meramente esecutivo di quest'ultima delibera. Inoltre, il ricorrente non ha neppure impugnato l'atto consiliare di recepimento dell'accordo intercompartimentale, cioè la delibera dell'Ufficio di Presidenza 7 luglio 1993, n. 27, rispetto al quale quello impugnato è atto di attuazione e, quindi, meramente conseguenziale.

6. - Nel conflitto ora in esame è intervenuta, ma con atto depositato fuori termine, la Confederazione Generale Italiana del Lavoro della Provincia di Bolzano.

7. - In prossimità dell'udienza ha presentato un'ulteriore memoria la Provincia autonoma di Bolzano, con la quale viene prospettato un aggiuntivo motivo di inammissibilità. Secondo la resistente, infatti, il ricorso sarebbe stato illegittimamente proposto e notificato nei confronti del Presidente della Provincia, anziché nei confronti del Presidente del Consiglio provinciale, come invece sarebbe stato necessario trattandosi di un conflitto relativo a un atto imputabile a quest'ultimo ed espressivo di un'autonomia costituzionalmente riconosciuta anche rispetto alla Giunta provinciale.

In entrambi i conflitti il ricorrente ha chiesto la sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con ricorso regolarmente depositato e notificato, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, in relazione al decreto del Presidente della Giunta provinciale 11 febbraio 1993, n. 5 (Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo intercompartimentalerelativo al triennio 1991-1993 per il personale della Provincia autonoma di Bolzano e degli enti da essa dipendenti), adducendo che l'atto impugnato avrebbe esorbitato dalle competenze attribuite alla Provincia medesima dall'art. 8, n. 1, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 270) e sarebbe in contrasto con gli artt. 2, 3, 95 e 116 della Costituzione.

Lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, con distinto ricorso regolarmente notificato e depositato, ha sollevato, in riferimento ai medesimi parametri costituzionali invocati nel precedente giudizio, conflitto di attribuzione nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, in relazione al decreto del Presidente del Consiglio provinciale di Bolzano 22 luglio 1993, n. 70/93 (Accordo compartimentale relativo al triennio 1991-1993 per il personale del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano), lamentando lesioni di competenze identiche a quelle prospettate con il ricorso precedentemente indicato.

Poiché i giudizi hanno oggetti analoghi e coinvolgono le medesime competenze, è opportuno che essi siano riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

La richiesta di sospensione dell'efficacia degli atti impugnati resta assorbita dall'esame nel merito dei ricorsi.

2. - Non fondate sono le eccezioni di inammissibilità che la Provincia di Bolzano ha formulato nei confronti del conflitto relativo al decreto del Presidente del Consiglio provinciale n. 70/93.

Innanzitutto, non può considerarsi inammissibile il ricorso in quanto rivolto e notificato al Presidente della Provincia di Bolzano anziché al Presidente del Consiglio provinciale. Infatti, anche se il Consiglio gode di un'autonomia statutariamente garantita riguardo alla propria organizzazione interna, non vi può essere dubbio che, trattandosi di un conflitto di attribuzione intersoggettivo, il relativo ricorso debba essere indirizzato e notificato al legale rappresentante della Provincia di Bolzano, vale a dire al Presidente della stessa.

Inoltre, non può essere accolta neppure l'eccezione di inammissibilità basata sul fatto che il ricorrente, anziché sollevare il conflitto in relazione all'atto che ha recepito l'accordo compartimentale per il personale del Consiglio (delibera dell'Ufficio di Presidenza 19 luglio 1993, n. 29), lo ha invece fatto in relazione al decreto del Presidente del Consiglio provinciale, che si assume essere meramente esecutivo del precedente. In realtà, mentre la prima delibera ha semplicemente recepito l'accordo contestato, l'atto impugnato ha invece conferito efficacia al medesimo accordo. Sicché, anche se quest'ultimo è privo di qualsiasi discrezionalità, nondimeno è l'atto che ha prodotto l'asserito effetto lesivo nei confronti della sfera di competenza statale ed è, dunque, l'atto in relazione al quale andava sollevato il conflitto.

Infine, va rigettata l'ultima eccezione d'inammissibilità, con la quale la Provincia resistente asserisce che il ricorrente ha sollevato il conflitto in relazione a un atto ritenuto meramente attuativo e conseguenziale rispetto a quello che ha recepito l'accordo intercompartimentale per i dipendenti del Consiglio provinciale (delibera dell'Ufficio di Presidenza 7 luglio 1993). In realtà, con riferimento agli oggetti concretamente disciplinati, l'accordo compartimentale impugnato non può essere considerato una mera attuazione di quello intercompartimentale indicato dalla Provincia resistente, tanto è vero che l'atto dedotto in tale giudizio disciplina aspetti, come "i profili professionali nonché la loro ascrizione alle qualifiche funzionali", dei

quali non si occupa affatto il menzionato accordo intercompartimentale.

3. - Nel merito ambedue i ricorsi vanno accolti.

Gli atti di recepimento degli accordi sindacali concernenti l'impiego pubblico provinciale per il triennio 1991-1993, in relazione ai quali sono stati sollevati i conflitti di attribuzione in esame, sono stati adottati in attuazione dell'art. 7, primo comma, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 marzo 1990, n. 6 (Nuove norme sulla contrattazione), che stabilisce la regola dell'efficacia (almeno) triennale degli accordi sindacali per l'impiego pubblico. A seguito dell'entrata in vigore dell'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, al fine di far fronte al pesante disavanzo finanziario del settore pubblico, è stata introdotta una deroga temporanea alla regola della triennalità degli accordi sindacali per il pubblico impiego, nel senso che è stata disposta l'ultrattività sino al 31 dicembre 1993 degli accordi relativi al triennio 1988-1990. Questa deroga temporanea alla regola della triennalità degli accordi sindacali, che è stata riconosciuta da questa Corte come "norma fondamentale di riforma economico-sociale", caratterizzata da una generale applicabilità nel settore dell'impiego pubblico, nazionale e regionale (v. sent. n. 296 del 1993), esige, in base a questa sua natura, una modificazione della regola della triennalità degli accordi, che in generale si è realizzata nell'ambito della legislazione delle regioni, comprese quelle a statuto speciale, attraverso l'abrogazione ai sensi dell'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

Una diversa via è, invece, stabilita per la legislazione delle Province autonome di Trento e di Bolzano (oltreché per quella della Regione Trentino Alto-Adige) dall'art. 2, primo comma, del d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266, contenente norme di attuazione dell'art. 97 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. In base al citato art. 2, l'art. 7, primo comma, della legge provinciale n. 6 del 1990, che prevede la regola della triennalità degli accordi sindacali per il pubblico impiego della Provincia di Bolzano, avrebbe dovuto essere adeguata dal legislatore provinciale nel termine di sei mesi dalla pubblicazione della legge n. 438 del 1992, che ha convertito il decreto-legge n. 384 del 1992, il cui art. 7 dispone l'ultrattività degli accordi relativi al triennio 1988-1990. Tuttavia, poiché il legislatore provinciale ha mancato di operare il prescritto adeguamento, questa Corte, adita con un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per un giudizio di legittimità costituzionale, ha dichiarato, con una sentenza emessa in pari data (v. sent. n. 496 del 1993), l'incostituzionalità dell'art. 7, primo comma, della legge provinciale n. 6 del 1990, 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 e la decorrenza dell'efficacia dei nuovi accordi di comparto per il pubblico impiego a partire dal 1 gennaio 1994.

In conseguenza di tale decisione è venuta meno la conformità dei decreti impugnati alla legge provinciale posta a loro fondamento, di modo che la loro adozione risulta essere frutto di un esercizio dei poteri provinciali in materia di accordi sindacali per il pubblico impiego che esorbita dai confini statutariamente imposti a quei poteri e che costituisce, come nel caso deciso con la sentenza n. 296 del 1993, "esercizio di attribuzioni esclusive regionali che menoma l'integrità della competenza statale in ordine alla determinazione uniforme e generalizzata della disciplina eccezionale stabilita dall'art. 7, primo comma, del citato decreto-legge (n. 384 del 1992)".

Né vale affermare in senso contrario, come fa la Provincia di Bolzano in relazione al conflitto concernente il decreto del Presidente della Giunta n. 5 del 1993, che quest'ultimo atto si riferisce a un accordo intercompartimentale, non già a uno di comparto, sicché nei suoi riguardi non troverebbe applicazione l'art. 7 del decreto-legge n. 384 del 1992. In realtà, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 93 del 1983 - ripreso, per l'aspetto considerato, dall'art. 5 della legge della Provincia di Bolzano n. 6 del 1990 - la differenza fra accordo di comparto e accordo

intercompartimentale non dipende da una precostituita diversità di oggetti, tanto che le materie disciplinabili con gli accordi intercompartimentali, pur se elencate esemplificativamente nel citato art. 12, sono, come è stabilito negli articoli di legge prima menzionati, quelle "concordate fra le parti". Da ciò deriva che, di fronte alla norma di riforma economico sociale contenuta nell'art. 7 del decreto-legge n. 384 del 1992 - dalla quale consegue, come ha già precisato questa Corte nella sentenza n. 296 del 1993, la "cristallizzazione del globale trattamento economico in atto dei dipendenti pubblici" (salvo l'aumento forfettario di 20.000 lire mensili per il solo 1993) - qualsiasi accordo sindacale comportante aumenti retributivi non può riguardare il triennio 1991-1993. Pertanto, poiché l'accordo in esame implica incrementi nel trattamento economico dei dipendenti pubblici della Provincia di Bolzano, non vi può essere dubbio che anch'esso, pur se intercompartimentale, sia sottoposto al "blocco" stabilito dal ricordato art. 7 del decreto-legge n. 384 del 1992.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara che non spetta alla Provincia autonoma di Bolzano conferire efficacia a un accordo intercompartimentale relativo al triennio 1991-1993 e, conseguentemente, annulla il decreto del Presidente della Giunta provinciale 11 febbraio 1993, n. 5 (Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo intercompartimentale relativo al triennio 1991-1993 per il personale della Provincia autonoma di Bolzano e degli enti da essa dipendenti);

dichiara che non spetta alla Provincia autonoma di Bolzano conferire efficacia a un accordo di comparto relativo al triennio 1991-1993 e, conseguentemente, annulla il decreto del Presidente del Consiglio provinciale di Bolzano 22 luglio 1993, n. 70/93 (Accordo compartimentale relativo al triennio 1991-1993 per il personale del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano).

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.