# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **492/1995** (ECLI:IT:COST:1995:492)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **SANTOSUOSSO**
Udienza Pubblica del **17/10/1995**; Decisione del **22/11/1995**
Deposito del **04/12/1995**; Pubblicazione in G. U. **13/12/1995**
Norme impugnate:
Massime: **21931 21932**
Atti decisi:

N. 492

## SENTENZA 22 NOVEMBRE-4 DICEMBRE 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando Santosuosso, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo Zagrebelsky;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Campania 2 agosto 1982, n. 41 (Associazioni professionali dei coltivatori diretti e dei loro istituti di patronato. Concessione di contributi ordinari annuali), promosso con ordinanza emessa il 17 dicembre 1993 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da UGC (Unione Generale Coltivatori) - CISL contro la Regione Campania ed altri, iscritta al n. 269 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visti gli atti di costituzione della Regione Campania e della Federazione regionale coltivatori diretti della Campania;

Udito nell'udienza pubblica del 17 ottobre 1995 il Giudice relatore Fernando Santosuosso;

Udito l'avv. Antonio Cochetti per la Federazione regionale coltivatori diretti della Campania.

*Ritenuto in fatto*

1. - Nel corso di un giudizio promosso dalla UGC (Unione generale coltivatori) - CISL contro la Regione Campania per la riforma della sentenza del TAR Campania che aveva respinto la richiesta di annullamento della delibera della Giunta regionale n. 3048 del 24 maggio 1983, relativa alla ripartizione delle sovvenzioni dirette a consentire la realizzazione delle finalità istituzionali delle associazioni professionali di coltivatori diretti, il Consiglio di Stato - sezione sesta giurisdizionale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 39, 97 e 114 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Campania 2 agosto 1982, n. 41, nella parte in cui prevede che le sovvenzioni annuali alle strutture delle associazioni professionali dei coltivatori diretti vadano ripartite solo fra le associazioni già individuate dalla stessa disposizione.

Il giudice rimettente ha ritenuto la questione rilevante in quanto la delibera della Giunta regionale n. 3048 del 24 maggio 1983 è stata adottata in esecuzione della legge della Regione Campania 2 agosto 1982, n. 41, sicché l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge impugnata dovrebbe condurre ad una ripartizione delle sovvenzioni sulla base di criteri che potrebbero far ricomprendere fra i beneficiari la UCG-CISL.

Quanto alla fondatezza, il giudice a quo non esclude l'ammissibilità di leggi-provvedimento, quale è certamente la legge regionale in esame, ma osserva che le scelte contenute in leggi siffatte debbano essere motivate e non essere viziate da "irragionevolezza" ed "arbitrarietà". Nella fattispecie, invece, il legislatore non avrebbe fornito alcuna spiegazione della scelta di favore per alcune organizzazioni di lavoratori, prevedendo che le sovvenzioni annuali alle strutture delle associazioni professionali dei coltivatori diretti siano ripartite soltanto fra le associazioni già individuate nella stessa legge, in contrasto con i principi contenuti negli artt. 3, 39 e 97 della Costituzione.

Inoltre, il legislatore avrebbe disatteso quel principio della legislazione statale che impone di attribuire rilievo all'effettivo grado di rappresentatività delle organizzazioni delle categorie di lavoratori e alle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale, così violando l'art. 117 della Costituzione.

2. - Nel giudizio avanti alla Corte costituzionale si è costituito il Presidente della Regione Campania concludendo per la declaratoria di non fondatezza della sollevata questione.

Pur non contestando che l'ordinamento statale, in ossequio ai principi del pluralismo partecipativo e della libertà di associazione sindacale, dia rilievo alle organizzazioni maggiormente rappresentative su base nazionale, la difesa ha rilevato che il legislatore regionale avrebbe rispettato il principio della "maggior rappresentatività" nell'individuare le associazioni beneficiarie delle sovvenzioni e che la scelta adottata sarebbe ragionevole, poiché coerente con l'obiettivo di concentrare le sovvenzioni in favore di quelle associazioni che, in quanto istituzionalmente preposte con carattere di preminenza, continuità ed effettività alla tutela degli interessi della categoria dei coltivatori diretti, garantirebbero la proficua utilizzazione delle sovvenzioni. Su questa base chiede che sia dichiarata infondata la questione di costituzionalità in esame.

3. - È pure intervenuta la Federazione regionale coltivatori diretti della Campania

(aderente alla Confederazione nazionale coltivatori diretti) presentando deduzioni in difesa della costituzionalità della legge impugnata. In particolare la difesa ha osservato che la legificazione di scelte ordinariamente demandate all'Amministrazione non è di per sé incostituzionale se, con criteri ragionevoli, mira a circoscrivere la discrezionalità amministrativa. Inoltre asserisce la scarsa rappresentatività dei coltivatori diretti da parte della UGC, assumendo, pertanto, che in ogni caso il legislatore regionale non avrebbe violato il principio della "maggior rappresentatività".

*Considerato in diritto*

1. - La questione sottoposta all'esame della Corte è se l'art. 1 della legge della Regione Campania 2 agosto 1982, n. 41, prevedendo che le sovvenzioni annuali alle strutture regionali delle associazioni professionali dei coltivatori diretti siano ripartite soltanto fra le associazioni già individuate nella stessa legge, e non considerando l'effettivo grado di rappresentatività delle associazioni beneficiarie delle sovvenzioni, violi:

l'art. 3 della Costituzione, in quanto il legislatore regionale, effettuando una scelta di favore per alcune organizzazioni di lavoratori agricoli non assistita dal requisito della ragionevolezza e della non arbitrarietà, introdurrebbe una disparità di trattamento di situazioni omogenee;

l'art. 39 della Costituzione, in quanto tale disparità di trattamento sarebbe incompatibile con i principi del pluralismo partecipativo e della libertà associativa;

l'art. 97 della Costituzione, in quanto contrasterebbe con il principio di buon andamento della amministrazione;

l'art. 117 della Costituzione, in quanto il legislatore regionale, identificando in via normativa le associazioni dei coltivatori diretti beneficiari dei contributi, avrebbe disatteso il principio della legislazione statale in base al quale va attribuito rilievo all'effettivo grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale.

2. - La questione è fondata.

Va premesso che la legge impugnata, indicando nominativamente e tassativamente le associazioni beneficiarie dei contributi, nonché le altre condizioni per la ripartizione degli stessi, priva l'amministrazione di ogni discrezionalità, per cui essa si ascrive nel novero delle c.d. leggi-provvedimento, quelle cioè con un contenuto concreto e particolare.

Questa Corte ha più volte ritenuto ammissibile la legificazione, anche a livello regionale, di scelte che di regola sono compiute dall'amministrazione attiva, purché ciò avvenga entro certi limiti, come quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, e soprattutto quello generale costituito dal principio della ragionevolezza e non arbitrarietà (ex plurimis sentenze n. 346 del 1991 e n. 143 del 1989).

La legittimità di questo tipo di leggi, quindi, va accertata considerando detti limiti, non tanto riguardo ai motivi della scelta della forma legislativa per un'attività di amministrazione, quanto piuttosto in relazione al suo specifico contenuto. Per compiere tale accertamento di legittimità, la Corte deve passare ora all'esame delle diverse censure sollevate dall'ordinanza di rimessione.

3. - Nell'economia della decisione - prima di considerare il rilievo circa l'insufficiente motivazione per la legificazione del provvedimento - è opportuno muovere dai principi riferibili prevalentemente all'art. 39 della Costituzione, e cioè al dovuto rispetto dell'uguaglianza e della libertà sindacale, nonché del pluralismo partecipativo.

In particolare, qualora una legge preveda il concorso delle associazioni sindacali, essa deve operare cercando di assicurare possibilmente a tutte le organizzazioni il pari trattamento; e, se una selezione si renda necessaria, il criterio è quello della "maggiore rappresentatività", da accertarsi non una volta per tutte, ma in modo da consentire una periodica verifica, tenuto conto del suo mutevole grado di effettività. Fra gli indici di rappresentatività il dato quantitativo, costituito dalla misura di adesione formale al sindacato, ha una grande rilevanza, ma non possono essere trascurati altri indici come quello della maggiore attitudine ad esprimere gli interessi dei lavoratori, specie in relazione all'attività svolta per la composizione dei conflitti.

Se i predetti elementi, e in particolare quello quantitativo, appaiono chiaramente giustificati in ordine alla scelta di rappresentanti dei lavoratori in organi collegiali o in diverse attività di natura sindacale, essi sono utilizzati anche per altri scopi (come la ripartizione di sovvenzioni promozionali) in quanto la "maggiore rappresentatività" risponde ad un criterio di meritevolezza e alla ragionevole esigenza, da una parte, di far convergere condizioni più favorevoli o mezzi di sostegno operativo verso quelle organizzazioni che sono maggiormente in grado di tutelare gli interessi dei lavoratori, e dall'altra, di evitare che l'eccessiva estensione dei beneficiari possa vanificare gli scopi promozionali che si intendono perseguire.

4. - Ai fini di queste operazioni selettive, il criterio della "maggiore rappresentatività" delle diverse organizzazioni sindacali è stato ampiamente affermato in dottrina e giurisprudenza, ed è desumibile da numerose norme del nostro ordinamento.

Già nell'art. 39 della Costituzione - a proposito della stipula di contratti collettivi efficaci per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce - si parla delle rappresentanze dei sindacati "in proporzione dei loro iscritti".

La rilevanza del diverso grado di rappresentatività delle associazioni di categoria - prevista frequentemente per diverse finalità e con formule non sempre uguali nella legislazione ordinaria - viene riferita dalle disposizioni a vari elementi di carattere anche indiziario. Proprio dalla molteplicità di questi elementi consegue che il predetto principio resta un parametro giuridicamente rilevante anche per quelle norme che fanno rinvio alla nozione contenuta nell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori (legge n. 300 del 1970).

Ed invero, pur se l'espressione "confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale" di cui alla disposizione sopra citata è stata abrogata dal d.P.R. n. 312 del 1995 in esito al referendum indetto col d.P.R. 5 aprile 1995, il criterio del grado di rappresentatività continua ad avere la sua rilevanza in forza dell'altro indice previsto dalla stessa norma, e precisamente di quello che fa riferimento alle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva. Viene così valorizzata l'effettività dell'azione sindacale - desumibile dalla partecipazione alla formazione della normativa contrattuale collettiva - quale presunzione di detta "maggiore rappresentatività".

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riguardo alle rappresentanze sindacali nel pubblico impiego (art. 47 nel testo risultante dal decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546), pur considerando gli effetti del referendum indetto con il citato d.P.R. 5 aprile 1995.

5. - Non sembra qui necessario approfondire se la "maggiore rappresentatività" debba qualificarsi solo come criterio, ossia come concreto meccanismo di buona amministrazione per operare la selezione fra associazioni sindacali, oppure se esso assurga a dignità di vero e

proprio principio normativo, dal momento che tale indagine sarebbe rilevante unicamente al fine di circoscrivere ma non di eliminare il contrasto con i vari parametri costituzionali invocati.

Né appare decisivo esaminare se - ove si tratti di un principio - questo debba inquadrarsi fra i principi fondamentali statali di singole materie che, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, vincolano la competenza legislativa regionale, oppure se esso abbia natura di principio generale dell'ordinamento giuridico, comune a molteplici settori o materie. Ed invero la giurisprudenza di questa Corte si è ormai consolidata nel senso che, nei rapporti tra la legislazione statale e quella regionale, i principi sono in ogni caso ricavabili dall'intera legislazione statale vigente (sentenze nn. 1107, 1007 e 623 del 1988).

6. - In modo specifico, la giurisprudenza della Corte ha più volte riconosciuto la valenza del principio della "maggiore rappresentatività" (sentenze nn. 975 e 334 del 1988, 54 del 1974, 2 del 1969 ed altre).

Già nel 1974, con la sentenza n. 54, questa Corte, con riferimento agli artt. 3 e 39 della Costituzione, aveva affermato la legittimità della diversificazione di trattamento a favore delle organizzazioni sindacali in relazione ai criteri selettivi rivelatisi sul piano rappresentativo e quindi meritevoli di condizioni più favorevoli di quelle garantite a tutte le associazioni dall'art. 14 dello Statuto. La finalità promozionale e incentivante dell'attività delle organizzazioni sindacali che riescono ad essere portatrici di interessi più ampi di quelli di un ristretto ambito di lavoratori è stata poi evidenziata dalla sentenza n. 30 del 1990; e l'esigenza di questa tutela speciale permane - come si è detto - anche dopo il menzionato recente referendum.

Con la pronuncia n. 975 del 1988 è stato ancora evidenziato che nel nostro ordinamento vige un principio organizzativo operante attraverso un meccanismo di selezione delle associazioni legittimate, imperniato sul concetto di maggiore rappresentatività del sindacato.

In effetti questo principio trova la sua ragionevole giustificazione nell'esigenza di assicurare ad ogni associazione di categoria la possibilità di essere comparata con le altre, senza cristallizzare una valutazione che deve rimanere fluida, atteso che la "rappresentatività" è per sua natura soggetta a variazioni sia in aumento che in diminuzione; per cui non pare consentito perpetuare una situazione che deve invece essere considerata contingente.

Il riconoscimento del canone della "maggiore rappresentatività" sindacale, nonché le tematiche relative alla sua verifica e alle sue conseguenze, trovano infine riscontro nella notevole elaborazione della giurisprudenza ordinaria.

7. - Nel caso che ha dato luogo alla citata sentenza n. 975 del 1988, fu ritenuta illegittima la legge della Provincia di Bolzano nella parte in cui prevedeva che i due rappresentanti degli artigiani nella Commissione per l'assistenza creditizia all'artigianato fossero scelti su designazione soltanto dell'Associazione provinciale dell'artigianato anziché da parte delle organizzazioni artigianali più rappresentative della Provincia. In quella occasione la Corte osservò che "la legge non può individuare a priori, una volta per tutte, una o più determinate organizzazioni come maggiormente rappresentative, ma deve rimettere tale determinazione all'autorità amministrativa preposta alla nomina, la quale volta per volta valuterà comparativamente il rispettivo grado di rappresentatività delle associazioni sindacali esistenti". E non vale osservare - soggiunse la Corte - "che il forte divario tra il numero degli iscritti all'Associazione provinciale dell'artigianato e quello degli iscritti all'Unione artigiani esclude di fatto, a cagione della limitatezza dei posti disponibili (due), che la seconda possa pretendere l'assegnazione di un posto a un proprio candidato. Come già si è detto, il dato quantitativo-numerico, pur avendo un rilievo prioritario, non è un criterio esclusivo del giudizio di maggiore rappresentatività. D'altra parte, come rileva il giudice rimettente, il privilegio rigidamente attribuito a una determinata organizzazione può scoraggiare l'adesione alle altre, sicché il

minore livello di affiliazione a queste finisce con l'essere, almeno in parte, proprio una conseguenza pregiudizievole della norma di cui si controverte".

8. - Nella presente fattispecie, non sussistono motivi per discostarsi dalla pronuncia ora ricordata. Anche in questo caso, infatti - mentre appare ragionevole la motivazione, secondo cui nella distribuzione dei contributi promozionali debba essere compiuta una selezione fra le associazioni di settore per evitare l'eccessiva frammentazione dei detti sussidi a troppi organismi esponenziali - risulta invece leso il principio della "maggiore rappresentatività" come sopra precisato.

Ed invero, anche se si convenisse (con la Regione e con la difesa della prima delle quattro associazioni di categoria indicate dalla legge) che la quinta associazione, quella ricorrente, non abbia, al momento, una consistente rappresentatività, ciò non sarebbe sufficiente per ritenere legittima una norma che cristallizza la misura della rappresentatività stessa - che è per sua natura fluida - con una disciplina permanente della concessione di sovvenzioni annuali soltanto a determinate associazioni.

Il legislatore regionale avrebbe potuto compiere direttamente una valutazione comparativa fra le associazioni operanti nell'ambito della regione, ma limitando nel tempo la scelta effettuata con riferimento al periodo di prevedibile permanenza dell'effettivo grado di rappresentatività delle associazioni medesime, senza trascurare comunque l'esigenza di periodiche verifiche dell'effettiva rappresentatività del sindacato e quindi della meritevolezza dell'accesso alla tutela privilegiata.

D'altra parte molte regioni hanno legislativamente operato la selezione delle associazioni beneficiarie delle sovvenzioni promozionali sulla base della predetta "maggiore rappresentatività", ma senza indicare nominativamente quelle da prescegliere.

9. - La norma impugnata va perciò dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione del principio di cui all'art. 39 della Costituzione - restando assorbite le censure riferite agli altri parametri costituzionali - nella parte in cui prevede la concessione di sovvenzioni annuali alle strutture regionali dei coltivatori diretti limitatamente alle associazioni ivi indicate, anziché alle associazioni professionali dei coltivatori diretti maggiormente rappresentative nella Regione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Campania 2 agosto 1982, n. 41 (Associazioni professionali dei coltivatori diretti e dei loro istituti di patronato. Concessione di contributi ordinari annuali), nella parte in cui prevede la concessione di sovvenzioni annuali alle strutture regionali dei coltivatori diretti limitatamente alle associazioni ivi indicate, anziché alle associazioni professionali dei coltivatori diretti maggiormente rappresentative nella Regione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 1995.

Il presidente: Ferri

Il redattore: Santosuosso

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 4 dicembre 1995.

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.*