CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **352/1996** (ECLI:IT:COST:1996:352)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **CHIEPPA**
Udienza Pubblica del **09/07/1996**; Decisione del **14/10/1996**
Deposito del **18/10/1996**; Pubblicazione in G. U. **23/10/1996**
Norme impugnate:
Massime: **23046 23047 23048 23049 23050 23051**
Atti decisi:

N. 352

SENTENZA 14-18 OTTOBRE 1996

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, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della regione Valle d'Aosta recante: "Modificazioni all'art. 2 della legge regionale 24 luglio 1979, n. 48 (Comandi, esoneri e collocamenti fuori ruolo del personale ispettivo, direttivo e docente delle scuole dipendenti dalla Regione)", riapprovata il 23 novembre 1995, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 12 dicembre 1995, depositato in cancelleria il 22 successivo ed iscritto al n. 56 del registro ricorsi 1995;

Visto l'atto di costituzione della regione Valle d'Aosta;

Udito nell'udienza pubblica del 9 luglio 1996 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il ricorrente, e l'avvocato Gustavo Romanelli per la regione Valle d'Aosta.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso ritualmente notificato e depositato il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato la legge regionale della Valle d'Aosta riapprovata, dopo nuovo esame, con parziali modifiche dal Consiglio della Valle d'Aosta il 23 novembre 1995, recante "Modificazioni all'art. 2 della legge regionale 24 luglio 1979, n. 48 (comandi, esoneri e collocamenti fuori ruolo del personale ispettivo, direttivo e docente delle scuole dipendenti dalla Regione)".

Premette il ricorrente che detta legge era stata approvata la prima volta nella seduta consiliare del 26 luglio 1995 e rinviata - su conforme parere dei Ministeri interessati - dalla Commissione di coordinamento al Consiglio regionale, il quale riapprovava, a maggioranza assoluta, e con parziali modifiche, il testo rinviato, ai sensi dell'art. 31, ultimo comma, dello statuto speciale della Regione.

Secondo il ricorrente l'art. 1, primo comma, della predetta legge violerebbe "il principio generale di cui all'art. 2, comma 1, lettera q), della legge n. 421 del 1992, come attuato dall'art. 54 del decreto legislativo n. 29 del 1993, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche". Detta norma, inoltre, "rideterminando il quadro di riferimento per la individuazione del contingente delle aspettative e dei permessi sindacali", eluderebbe le disposizioni di cui all'art. 3, comma 31, della legge n. 537 del 1993, nonché dell'art. 2 del d.P.C.M. 27 ottobre 1994, n. 770, concernente il regolamento di esecuzione dell'art. 54 del decreto legislativo n. 29 del 1993, entrambi preordinati alla limitazione delle aspettative e dei permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche.

2. - Nel giudizio si è costituito il presidente della regione Valle d'Aosta, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

In ordine alla inammissibilità si deduce la generica formulazione del ricorso "privo anche della puntuale indicazione del contrasto fra la legge regionale impugnata o le sue singole norme e i principi costituzionali di cui assume la violazione", e si sottolinea la necessità che le questioni di legittimità costituzionale siano specificamente motivate, richiamando, al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 1111 del 1988 e n. 49 del 1991).

Nel merito la Regione osserva che la disposizione impugnata costituirebbe "esplicazione delle competenze normative primarie univocamente attribuite alla Valle d'Aosta in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale, ai sensi dell'art. 2, lettera a) del proprio statuto di autonomia, nonché esplicazione delle proprie competenze in materia scolastica, ex art. 3, lettera g), del medesimo statuto. Competenze che, peraltro, avrebbero già trovato attuazione con la precedente legge regionale n. 48 del 1979, oggetto di modifiche da parte di quella impugnata. D'altro canto non sussisterebbe il denunciato contrasto con i principi della legislazione statale, principi che comunque non sarebbero espressione di norme di riforma economico-sociale, tali da comprimere la potestà normativa regionale. Per converso, l'art. 54 del d.lgs. n. 29 del 1993 non escluderebbe l'adeguamento dei principi della legislazione statale "alle esigenze" della Regione, né l'art. 2, lettera q), della legge n. 421 del 1992 impedirebbe che le aspettative ed i permessi sindacali possano essere oggetto di disciplina legislativa regionale.

La consapevolezza del legislatore statale in ordine alle competenze normative delle regioni a statuto speciale sarebbe ulteriormente dimostrata dal disposto dell'art. 3, comma 35, della legge n. 537 del 1993 per il quale "restano salve le competenze delle regioni a statuto speciale in materia che provvedono alla finalità della presente legge secondo le disposizioni dei rispettivi statuti e delle norme di attuazione".

3. - In prossimità della udienza ha depositato memoria il Presidente del Consiglio dei Ministri, ribadendo le conclusioni e le argomentazioni già contenute nell'atto introduttivo.

Ha, altresì, depositato memoria la regione Valle d'Aosta insistendo per l'accoglimento delle già formulate conclusioni.

In particolare la Regione sottolinea che la mera applicazione aritmetica nella Valle d'Aosta dei parametri previsti dal d.P.C.M. 27 ottobre 1994, n. 770, riducendo del cinquanta per cento il contingente complessivo dei distacchi autorizzabili a livello regionale, porterebbe ad un risultato assolutamente non compatibile con la specificità della realtà valdostana.

La Regione ribadisce, tuttavia, di essersi comunque adeguata, pur tenendo conto della propria specificità, ai principi della legislazione statale in materia, riducendo significativamente il contingente complessivo dei distacchi (in armonia con i criteri di "contenimento", trasparenza e "razionalizzazione" indicati dalla legge n. 421 del 1992). In particolare la legge impugnata, prevedendo l'abbassamento da cinquecento a trecento unità del numero degli iscritti all'organizzazione sindacale, ai fini della concessione del secondo distacco, consentirebbe il mantenimento delle risorse minime indispensabili all'attività sindacale. Sicché il provvedimento legislativo regionale, lungi dal porsi in contrasto con la disciplina statale, ne costituirebbe, invece, attuazione sia pure con il necessario adattamento alla realtà locale. Il tutto avuto riguardo al citato art. 3, comma 35, della legge n. 537 del 1993, nonché alle "esigue realtà numeriche" su cui la disciplina in esame verrebbe ad incidere.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato con ricorso del 22 dicembre 1995 l'art. 1, primo comma, della legge regionale della Valle d'Aosta, riapprovata dal Consiglio della Valle d'Aosta, dopo nuovo esame, nella seduta del 23 novembre 1995, recante "Modificazioni dell'art. 2 della legge regionale 24 luglio 1979, n. 48 (Comandi, esoneri e collocamenti fuori ruolo del personale ispettivo, direttivo e docente delle scuole dipendenti dalla Regione)", sotto il profilo che la legge anzidetta: a) nel disciplinare i distacchi per motivi sindacali del personale ispettivo, direttivo e docente delle scuole dipendenti dalla Regione, violerebbe il "principio generale" posto dall'art. 2, primo comma, lettera q), della legge n. 421 del 1992, come attuato dall'art. 54 del d.lgs. n. 29 del 1993 e per il quale la disciplina dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche è materia riservata alla contrattazione collettiva; b) nel rideterminare il quadro di riferimento per la individuazione del contingente delle aspettative e dei permessi sindacali, eluderebbe le disposizioni di cui all'art. 3, comma 31, della legge n. 537 del 1993, e all'art. 2 del d.P.C.M. 27 ottobre 1994, n. 770, entrambi preordinati alla limitazione delle aspettative e dei permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche, in attuazione del principio posto dalla legge delega n. 421 del 1992 (art. 2, primo comma, lettera q)).

2. - Preliminarmente deve essere esaminata la eccezione sollevata dalla difesa della regione Valle d'Aosta, secondo cui le questioni, come sopra formulate, sarebbero inammissibili, in quanto vi sarebbe una generica formulazione del ricorso, privo anche della puntuale indicazione del contrasto tra la legge impugnata o le sue singole norme e i principi

costituzionali di cui si assume la violazione, e non risulterebbe una specifica motivazione della questione proposta.

L'eccezione è priva di fondamento in quanto dal complesso del ricorso risultano in modo chiaro, anche se con estrema concisione, i termini delle questioni proposte, a nulla rilevando che il ricorso non faccia menzione espressamente della norma statutaria sui limiti dei poteri legislativi regionali, poiché tale mancanza può essere superata mediante i poteri di interpretazione del ricorso spettanti alla Corte (v., da ultimo, sentenza n. 153 del 1995). Infatti il ricorso lamenta, con preciso riferimento alle aspettative e permessi sindacali, la violazione del limite della potestà legislativa regionale costituito dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali identificate nel "principio generale" di cui all'art. 2, primo comma, lettera q), della legge di delegazione 23 ottobre 1992, n. 421, e dalle relative norme di attuazione.

3. - Il ricorso è fondato sotto il profilo della violazione dei principi desumibili dal citato art. 2, primo comma, della legge n. 421 del 1992. I predetti principi hanno, infatti, carattere di "norme fondamentali di riforma economico-sociale" e, come tali, sono suscettibili di vincolare la competenza delle regioni a statuto speciale (nonché delle Province autonome di Trento e Bolzano) in tema di ordinamento degli uffici e del personale ad esse addetto, competenza di cui, pure, il legislatore "ha inteso palesemente preservare il carattere esclusivo" (sentenza n. 383 del 1994). Né può avere rilevanza il fatto che le competenze normative della regione Valle d' Aosta in materia di ordinamento di uffici e stato giuridico ed economico del personale ed in materia scolastica già sarebbero state esercitate anche nel settore in discussione con la precedente legge regionale n. 48 del 1979 richiamata dalla difesa regionale - in quanto si tratta di legge regionale anteriore ai sopravvenuti (1992) principi fondamentali.

Costituiscono, invero, un vincolo per le regioni a statuto speciale i principi desumibili dalle disposizioni contenute nel predetto art. 2 della legge n. 421 del 1992, recante i criteri direttivi della delega legislativa, non tanto in considerazione della mera qualifica formale, riconosciuta a quelle disposizioni dallo stesso art. 2, secondo comma, di norme fondamentali di riforma economico-sociale, quanto, piuttosto, della natura oggettiva di esse, quale desumibile dalla incisiva innovatività del loro contenuto normativo in relazione a settori di rilevante importanza per la vita economico-sociale del Paese, e dalla connotazione delle norme considerate come principi che esigono una attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale (sentenze n. 153 del 1995, n. 359 del 1993, n. 349 del 1991).

Di conseguenza, da un lato è stato enucleato il principio della contrattazione nazionale in tema di rapporti di lavoro e di impiego, che tuttavia può applicarsi alle regioni (con riferimento specifico a quelle ordinarie) solo attraverso soluzioni organizzative e procedurali in grado di garantire una partecipazione effettiva dei soggetti regionali (sentenza n. 359 del 1993); quando si tratta di rapporti imputabili alle regioni ordinarie, questo principio è stato attuato con il vincolo procedimentale dell'intesa tra Governo e Conferenza dei presidenti delle regioni nell'ambito della contrattazione di interesse delle regioni (art. 17 del d.lgs. 10 novembre 1993, n. 470).

Dall'altro, si è rinvenuto il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale nel principio della disciplina in base ad accordi. Esso vale, pertanto, come limite anche per le regioni a statuto speciale e per le Province autonome, che debbono disciplinare determinati oggetti in materia di personale con il ricorso all'accordo sindacale come strumento necessario ed alternativo alla legge (sentenza n. 341 del 1992) ovvero con il presupposto dell'accordo con i sindacati in sede regionale (per riferimenti in via generale, sentenza n. 219 del 1984). Tale principio assume un connotato particolare, ulteriormente espressivo di norma fondamentale delle riforme economico-sociali, in quanto, per ciò che riguarda le aspettative e i permessi sindacali (ricomprendenti i comandi e le posizioni di fuori ruolo sindacali disciplinate dalla norma impugnata), si inserisce in un disegno di politica economica diretta a contenere la spesa pubblica in maniera tutt'altro che trascurabile e a contribuire a trasformare la situazione di

grave squilibrio finanziario esistente nel settore pubblico ed in particolare nel pubblico impiego (cfr. sentenze n. 496 e n. 296 del 1993).

Infatti, nella lettera q) della legge 23 ottobre 1992 n. 421 si mette in rilievo la finalità "del contenimento e della razionalizzazione delle aspettative e dei permessi sindacali nel settore pubblico" con una serie di disposizioni chiaramente coordinate all'obiettivo di riduzione della spesa complessiva e di fissazione di limiti massimi. Detti limiti massimi riguardano necessariamente anche il numero complessivo (e quindi unitariamente inteso anche in un quadro nazionale) sulla base di un ambito che non può prescindere dal carattere insieme locale e nazionale delle organizzazioni sindacali e dalla possibilità da parte delle medesime organizzazioni sindacali, nelle varie articolazioni basate su principi di libertà a seconda del tipo (nazionali, regionali e provinciali, confederazioni o di categoria e settore), di attingere le persone utilizzate negli incarichi da pluralità di amministrazioni ed enti pubblici e da pluralità di settori e categorie. Ciò anche nel settore della scuola pubblica, in considerazione della pluralità di articolazioni.

È da sottolineare che la materia dei permessi per attività sindacale è stata da tempo enucleata dalla disciplina del pubblico impiego e dagli altri profili godendo di un regime particolare, "oggetto di apposita e separata considerazione", risultando riservata alla contrattazione collettiva (sentenza n. 1127 del 1988).

Nello stesso tempo la disciplina delle aspettative e dei permessi sindacali rientra solo in parte nelle norme sul rapporto di lavoro pubblico (rapporto tra ente pubblico e dipendente) assumendo un carattere speciale. Il quale si risolve nella messa a disposizione di personale da ente a soggetti terzi rispetto al rapporto di lavoro (ancorché organizzazioni sindacali rilevanti anche sotto il profilo costituzionale), con un connotato particolare di garanzia delle attività sindacali sia del singolo lavoratore associato sia dei sindacati, in modo da assicurare la possibilità di utilizzare il comando o meccanismi simili entro determinati limiti (taluni aventi anche base legislativa) ripartendo l'onere tra i vari enti datori di lavoro, senza dispersioni che gravino in misura non ragionevole sull'intero apparato pubblico.

Ciò non comporta affatto che si debba escludere la possibilità di un ambito residuale di disciplina normativa delle regioni a statuto speciale (e province autonome). Ma in ogni caso tale disciplina (poteri di adattamento del proprio ordinamento del personale e di integrazione rispetto agli accordi nazionali e locali in relazione alla dimensione ed articolazione dell'amministrazione regionale: cfr. art 2, lettera q), della legge n. 421 del 1992) deve essere successiva alla contrattazione collettiva, fino a che permanga - in una scelta del legislatore nazionale - il principio fondamentale soprarichiamato della riserva di contrattazione collettiva per la materia dei permessi per attività sindacale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge regionale della Valle d'Aosta riapprovata dal consiglio della Valle d'Aosta il 23 novembre 1995, recante "Modificazioni all'art. 2 della legge regionale 24 luglio 1979, n. 48 (Comandi, esoneri e collocamenti fuori ruolo del personale ispettivo, direttivo e docente delle scuole dipendenti dalla Regione)".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 ottobre 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 18 ottobre 1996

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.