CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **88/1996** (ECLI:IT:COST:1996:88)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **06/02/1996**; Decisione del **25/03/1996**
Deposito del **28/03/1996**; Pubblicazione in G. U. **03/04/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22278 22279**
Atti decisi:

N. 88

SENTENZA 25-28 MARZO 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 dell'art. 16 del decreto legislativo 10 novembre 1993, n. 470 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego), che ha sostituito l'art. 48 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, promosso con ordinanza emessa il 15 giugno 1994 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Calcarami Amedeo ed altri contro l'Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti delle aziende industriali (INPDAI) ed altro iscritta al n. 518 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visti gli atti di costituzione di Calcarami Amedeo e dell'INPDAI, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella udienza pubblica del 6 febbraio 1996 il giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi gli avvocati Gaetano Lepore per Calcarami Amedeo, Luigi Medugno per l'INPDAI e l'Avvocato dello Stato Gian Paolo Polizzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio instaurato dai rappresentanti del personale nel consiglio di amministrazione dell'Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali (INPDAI) per chiedere l'annullamento del decreto del Ministro del lavoro 14 dicembre 1993 con il quale era stata disposta la loro esclusione dallo stesso consiglio, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanza del 15 giugno 1994 ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.lgs. 10 novembre 1993, n. 470, che ha sostituito l'art. 48 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nelle parti in cui:

a) prevede la soppressione della rappresentanza del personale nei consigli di amministrazione degli enti pubblici, in violazione della legge n. 421 del 1992, che, all'art. 2, primo comma, lettera a), attribuisce al Governo il potere di prevedere nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale ai fini dell'organizzazione del lavoro, e non quello di legiferare in materia di consigli di amministrazione degli enti pubblici;

b) dispone l'abrogazione con effetto immediato, senza dettare alcuna disciplina transitoria, delle norme che prevedono forme di rappresentanza del personale nei consigli di amministrazione delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, secondo comma, del d.lgs. n. 29 del 1993, rinviando alla contrattazione collettiva la nuova disciplina della partecipazione delle rappresentanze del personale all'organizzazione del lavoro.

Il giudice a quo ritenendo preliminare l'esame della questione di costituzionalità ai fini della decisione sulla legittimità del decreto ministeriale impugnato dai ricorrenti, osserva che con la legge n. 421 del 1992 il Governo è stato delegato ad emanare uno o più decreti legislativi nel settore del pubblico impiego diretti al contenimento della spesa, al miglioramento dell'efficienza ed alla riorganizzazione di questo settore. In tale ambito la stessa legge, all'art. 2, primo comma, lettera a), ha previsto la delega per la disciplina di nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale ai fini dell'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni. In attuazione di tale previsione, l'art. 48 del d.lgs. n. 29 del 1993, come sostituito dall'art. 16 del d.lgs. n. 470 del 1993, ha disposto l'abrogazione immediata delle norme che stabilivano ogni forma di rappresentanza, anche elettiva, del personale nei consigli di amministrazione di tutte le amministrazioni pubbliche indicate all'art. 1, secondo comma, del d.lgs. n. 29, rinviando alla contrattazione collettiva la definizione di nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale.

Ad avviso del giudice rimettente, la norma impugnata violerebbe il criterio direttivo di cui all'art. 2, primo comma, lettera a), della legge n. 421, dal momento che la rappresentanza del personale nei consigli di amministrazione sarebbe fattispecie diversa da quella prevista dallo stesso articolo, con riferimento alla partecipazione delle rappresentanze del personale ai fini dell'organizzazione del lavoro. In particolare, nell'ordinanza si afferma che tale partecipazione non riguarderebbe i consigli di amministrazione degli enti pubblici, poiché questi sono organi

di gestione generale dell'ente con competenze ben più ampie di quelle connesse all'organizzazione del lavoro. La rappresentanza del personale negli organi di gestione non sarebbe, infatti, secondo il rimettente, finalizzata alla sola organizzazione del lavoro, ma prevista in funzione del controllo in senso lato affidato ad una componente di minoranza.

Sotto diverso profilo, l'ordinanza rileva che, pur a voler ammettere che nell'istituto della partecipazione del personale all'organizzazione del lavoro possa rientrare anche la rappresentanza del personale negli organi degli enti pubblici di gestione, la legge n. 421 del 1992 non autorizzava comunque il Governo ad abrogare con effetti immediati la normativa in vigore in tema di rappresentanza del personale nei consigli di amministrazione ed a rinviare la nuova disciplina alla contrattazione collettiva. In tal senso, il giudice a quo ritiene che l'assenza di contestualità tra l'abrogazione delle norme vigenti e la previsione delle nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale - nonché la mancata previsione di una disciplina transitoria in grado di condizionare l'effetto abrogante all'entrata in vigore della normativa contrattuale - violi il principio espresso nella legge di delegazione.

2. - Nel giudizio davanti alla Corte ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che la questione sollevata sia dichiarata infondata.

L'Avvocatura osserva che con l'art. 2 della legge n. 421 del 1992 è stato avviato un ampio rinnovamento delle strutture e dell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni prevedendo quali punti caratterizzanti la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa, nonché l'affidamento ai dirigenti di autonome responsabilità, concernenti la gestione delle risorse umane e strumentali, allo scopo di accrescere l'efficienza delle pubbliche amministrazioni. Secondo l'Avvocatura, se esaminata in questa prospettiva, la materia dell'organizzazione del lavoro non riguarderebbe soltanto l'apprestamento dei mezzi, ma comprenderebbe anche la realizzazione di precise finalità gestionali, nel cui ambito va ricondotta la disciplina relativa ai consigli di amministrazione. A riprova di questa conclusione, nella memoria si osserva che l'attribuzione ai dirigenti di rilevanti responsabilità gestionali comporta che non possano essere mantenute forme di rappresentanza del personale negli organi collegiali di gestione dal momento che, come riconosce lo stesso giudice rimettente, tali rappresentanze hanno finora esercitato funzioni di controllo, essendo espressione del principio della ponderazione della molteplicità degli interessi nell'esplicazione delle attività istituzionali.

In riferimento alla seconda censura, concernente la sfasatura temporale tra la soppressione delle preesistenti rappresentanze del personale e l'introduzione della nuova disciplina rimessa alla contrattazione collettiva, l'Avvocatura ritiene che la legge di delegazione non imponga né la contestualità né la previsione di una normativa transitoria in materia, limitandosi soltanto a indicare la necessità di innovare il sistema preesistente. Nella memoria si rileva anche che il legislatore delegante, quando ha voluto garantire una continuità nel passaggio del rapporto di lavoro dalla disciplina del diritto amministrativo a quella del diritto privato, ha previsto, espressamente, l'emanazione di una disciplina transitoria.

3. - Si è costituito in giudizio l'Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali (INPDAI), per chiedere che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata, ovvero che sia disposta la restituzione degli atti al giudice a quo per un nuovo esame della rilevanza.

Nella memoria depositata la difesa dell'INPDAI premette che, ai sensi dell'art. 1, terzo comma, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, il Governo è stato delegato ad emanare norme dirette a riordinare gli enti pubblici previdenziali, e che tale delega è stata esercitata con l'emanazione del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, che ha disposto la trasformazione, con decorrenza dal 1 gennaio 1995, di questi enti in associazioni o fondazioni. Con provvedimento del 22 dicembre 1994 l'INPDAI ha, pertanto, deliberato la propria trasformazione in

fondazione, approvando contestualmente il nuovo statuto e i nuovi regolamenti.

Questa trasformazione della natura giuridica dell'INPDAI, resa necessaria dalla legge, avendo determinato la soppressione degli organi preesistenti e la loro sostituzione con gli organi di vertice della nuova fondazione, imporrebbe, ad avviso dell'interveniente, la restituzione degli atti al giudice a quo per un nuovo esame della rilevanza della questione sollevata. Secondo l'INPDAI, infatti, dall'annullamento del decreto ministeriale impugnato, i ricorrenti non potrebbero ricavare alcun vantaggio giuridico, dal momento che risulterebbe impossibile ottenere oggi la reintegrazione in seno ad un organo ormai inesistente a causa della sopravvenuta trasformazione dell'istituto previdenziale in questione in soggetto di diritto privato.

Passando all'esame del merito, la difesa dell'INPDAI richiama i principi espressi nell'art. 2 della legge n. 421 del 1992, per rilevare che da tali principi si desume la distinzione tra la disciplina dell'organizzazione degli uffici e quella del rapporto di lavoro, nonché la diversità della fonte di regolamentazione dei due settori, il primo demandato alla legge e il secondo alla contrattazione. Richiamando alcuni recenti pareri del Consiglio di Stato, la memoria dell'INPDAI rileva che la disposizione impugnata, concernente l'abrogazione delle norme sulla rappresentanza del personale nei consigli di amministrazione, avrebbe attuato il principio della separazione tra le competenze di indirizzo politico-amministrativo (e le connesse funzioni e responsabilità dei dirigenti), ed i compiti di controllo delle rappresentanze sindacali. La norma impugnata dovrebbe quindi essere ricompresa tra quelle che hanno dato attuazione ai molteplici criteri direttivi della legge delega.

4. - Si è costituito nel giudizio anche il sig. Amedeo Calcarami, ricorrente nel giudizio a quo quale rappresentante del personale nel consiglio di amministrazione dell'INPDAI. L'interveniente ribadisce le argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione, osservando che l'unico principio della delega da porre alla base della norma impugnata è quello dell'art. 2, primo comma, lettera a), della legge n. 421, e che le competenze del consiglio di amministrazione dell'ente previdenziale in questione sono più ampie di quelle relative all'organizzazione del lavoro, comprendendo la gestione complessiva dell'ente.

In prossimità dell'udienza la parte privata ha prodotto una memoria per sviluppare le argomentazioni a sostegno delle conclusioni dell'atto di costituzione e, in subordine, per richiedere alla Corte una sentenza interpretativa di rigetto che escluda dall'ambito di operatività della norma impugnata i consigli di amministrazione degli enti pubblici non economici disciplinati dalla legge n. 70 del 1975.

5. - Nel corso dell'udienza la difesa dell'INPDAI ha prodotto copia della deliberazione del Consiglio di amministrazione dello stesso ente adottata il 5 dicembre 1995, mediante la quale - in attuazione dell'art. 18, secondo comma, del decreto-legge 4 dicembre 1995, n. 515 (reiterato con il decreto-legge 1 febbraio 1995, n. 39) - è stata disposta la revoca della delibera 22 dicembre 1994 (che aveva trasformato l'INPDAI in fondazione di diritto privato), con il conseguente ripristino dell'originaria configurazione pubblicistica dell'ente.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 16 del decreto legislativo 10 novembre 1993, n. 470, che ha sostituito l'art. 48 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, disponendo in tema di nuove forme di partecipazione all'organizzazione del lavoro nel pubblico impiego: ad avviso del giudice rimettente, infatti, la disposizione in questione avrebbe violato l'art. 76 della Costituzione per aver posto una

disciplina difforme dai criteri direttivi indicati al legislatore delegato dall'art. 2, primo comma, lettera a), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale. L'eccesso di delega viene contestato sotto due profili diversi e cioè per avere la disposizione impugnata disposto:

a) la soppressione delle rappresentanze del personale nei consigli di amministrazione delle amministrazioni pubbliche, incidendo su fattispecie diversa da quella prevista dalla legge di delegazione, dove si richiamano soltanto le forme di partecipazione delle rappresentanze del personale collegate ai fini dell'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni e non quelle connesse a finalità di controllo sull'attività gestionale;

b) l'abrogazione con effetto immediato, senza dettare alcuna norma transitoria, delle norme che prevedono qualsiasi forma di rappresentanza del personale nei consigli di amministrazione, rinviando alla futura contrattazione collettiva nazionale la definizione delle nuove forme di partecipazione.

2. - Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità prospettata nella memoria dell'Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali (INPDAI) per sopravvenuto difetto di rilevanza della questione sollevata.

Tale eccezione dovrebbe trovare il suo fondamento nel fatto che il consiglio di amministrazione dell'INPDAI, con delibera del 22 dicembre 1994, adottata in attuazione del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, aveva disposto la propria trasformazione da ente pubblico in fondazione di diritto privato, prevedendo, nel nuovo statuto, una disciplina degli organi di amministrazione di tipo civilistico, che escludeva la possibilità di una partecipazione delle rappresentanze del personale al consiglio di amministrazione. Dalla nuova disciplina sarebbe, pertanto, derivata la sopravvenienza di un difetto di interesse dei ricorrenti nel giudizio a quo dal momento che gli stessi non avrebbero più potuto in alcun modo realizzare la propria reintegrazione, come rappresentanti del personale, nel consiglio di amministrazione in questione. Senonché - come la stessa difesa dell'ente ha fatto presente nel corso dell'udienza - la delibera di trasformazione dell'INPDAI in fondazione privata è stata successivamente revocata con delibera del 5 dicembre 1995 (adottata sulla base della facoltà concessa dall'art. 18, secondo comma, del decreto-legge 4 dicembre 1995, n. 515, successivamente reiterato), con la conseguenza che attualmente risulta ripristinata l'originaria natura pubblicistica dell'ente e confermata la preesistente struttura dei suoi organi amministrativi. Permane, pertanto, allo stato, insieme con l'interesse dei ricorrenti, la rilevanza della questione ai fini della decisione del giudizio a quo.

3. - Nel merito la questione non è fondata.

L'art. 2, primo comma, lettera a) della legge 23 ottobre 1992, n. 421, nel disporre la delega per la riforma del pubblico impiego, ha, tra l'altro, affidato al Governo il compito di "prevedere nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale ai fini dell'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni".

In attuazione di tale disposto, l'art. 16 del d.lgs. 10 novembre 1993, n. 470 (che ha sostituito l'art. 48 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29) ha stabilito:

a) il rinvio alla contrattazione collettiva nazionale della definizione delle nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale ai fini dell'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, secondo comma, del d.lgs. n. 29 del 1993 (ivi compresi gli enti pubblici non economici nazionali, come l'INPDAI);

b) l'abrogazione delle norme che prevedono ogni forma di rappresentanza, anche elettiva,

del personale nei consigli di amministrazione delle predette amministrazioni pubbliche e nelle commissioni di concorso;

c) il rinvio alla contrattazione collettiva nazionale dell'indicazione delle forme e procedure di partecipazione destinate a sostituire le commissioni del personale e gli organismi di gestione, comunque denominati.

L'ordinanza di rimessione fa riferimento, in particolare, alla previsione richiamata sub b), che viene censurata sia in relazione all'asserita estraneità del suo oggetto rispetto a quello indicato nella legge di delegazione, sia in relazione alla non contestualità tra abrogazione delle forme di rappresentanza del personale nei consigli di amministrazione (che è stata attivata immediatamente) e disciplina delle nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale (che è stata, invece, rinviata alla futura contrattazione nazionale).

Né l'uno né l'altro di tali profili integra, peraltro, l'eccesso di delega che viene lamentato.

4. - Per quanto concerne il profilo relativo alla diversità dell'oggetto regolato dalla norma delegata rispetto a quello indicato nella norma di delegazione, occorre in primo luogo fare richiamo alla lettera di quest'ultima norma (art. 2, primo comma, lettera a)), che riferisce il fine dell'"organizzazione del lavoro" soltanto alle "nuove forme" di partecipazione delle rappresentanze del personale e non alle forme partecipative già esistenti che il legislatore delegato è chiamato ad innovare.

La definizione delle "nuove forme" da parte del legislatore delegato sottintende, pertanto, il superamento delle forme partecipative operanti prima della riforma, e questo indipendentemente dalla considerazione delle finalità che, attraverso tali forme, la precedente disciplina avesse inteso realizzare. La norma di delegazione, quando ha indicato come obbiettivo generale da perseguire il rinnovamento delle forme di partecipazione delle rappresentanze del personale, ha, dunque, legittimato l'intervento del legislatore delegato non soltanto sulle forme preesistenti collegate al fine dell'organizzazione del lavoro, ma anche su quelle connesse a finalità di natura diversa, come le finalità di controllo sulla gestione perseguite attraverso la partecipazione del personale agli organi amministrativi degli enti pubblici non economici.

L'interpretazione letterale trova, d'altro canto, conferma nell'interpretazione sistematica, ove si faccia richiamo al contesto generale in cui la norma impugnata - inserita nell'ambito della riforma del pubblico impiego delineata, nei suoi principi fondamentali, dall'art. 2 della legge n. 421 del 1992 - va necessariamente inquadrata. Su questo piano, l'aspetto da rilevare è che la previsione di "nuove forme" di partecipazione delle rappresentanze del personale viene a collegarsi, come corollario, all'impianto generale di una riforma che è stata incentrata sulla "privatizzazione" del pubblico impiego e che ha condotto a valorizzare la distinzione tra organizzazione della pubblica amministrazione (la cui disciplina viene, in primo luogo, affidata alla legge) e rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti (regolati dalla contrattazione collettiva). Da qui l'esigenza di accentuare anche la distinzione tra la competenza degli organi e la posizione del personale, così da favorire il superamento delle diverse forme di "cogestione" praticate in passato nei vari settori dell'amministrazione pubblica.

Si può, quindi, affermare che il legislatore delegato, nel disporre, mediante la norma impugnata, la soppressione di tutte le forme esistenti di rappresentanza, anche elettiva, del personale nei consigli di amministrazione, anziché eccedere dall'oggetto della delega, si è correttamente adeguato alla lettera della norma di delegazione nonché allo spirito generale della riforma.

5. - Infondata si presenta anche la censura riferita alla dissociazione temporale che il legislatore delegato ha operato tra l'abrogazione delle forme preesistenti di rappresentanza del

personale (attuata immediatamente con legge) e la previsione delle nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale (rinviata alla futura contrattazione collettiva).

In proposito basti solo osservare che dai criteri posti nella legge di delegazione n. 421 del 1992 non è dato desumere, né direttamente né indirettamente, un vincolo di contestualità tra le due discipline, l'una abrogativa delle forme superate e l'altra introduttiva delle forme nuove. Al contrario, il metodo di intervento in concreto adottato dal legislatore delegato può trovare la sua giustificazione proprio nei criteri espressi dalla legge di delegazione, che, in tema di strumenti di intervento, ha, come si è detto, distinto tra la disciplina dell'organizzazione (affidata allo strumento legislativo) e la disciplina dei rapporti di lavoro (affidata allo strumento contrattuale). Una volta prescelta per la definizione delle nuove forme di partecipazione delle rappresentanze la via contrattuale, il legislatore delegato era tenuto in primo luogo ad eliminare le forme di rappresentanza innestate nel preesistente tessuto organizzativo della pubblica amministrazione, abrogando le norme su cui tali forme venivano a trovare il loro fondamento.

Né, sotto questo profilo, può valere il rilievo che il legislatore delegato avrebbe dovuto, quanto meno, introdurre, nel passaggio dal vecchio al nuovo regime, una disciplina transitoria. Con riferimento all'istituto della rappresentanza del personale, un'esigenza di questo tipo non trova giustificazione, una volta che si consideri che la legge n. 421 del 1992, all'art. 2, primo comma, lettera a), ha espressamente richiamato la necessità di una disciplina transitoria, ma soltanto con riferimento al fine di assicurare la graduale riconduzione dei rapporti di pubblico impiego sotto la disciplina del diritto privato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del decreto legislativo 10 novembre 1993, n. 470 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego), sollevata, con riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1996.

Il presidente: Ferri

Il redattore: Cheli

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 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.