CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **185/1999** (ECLI:IT:COST:1999:185)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **CAPOTOSTI**
Udienza Pubblica del **23/03/1999**; Decisione del **13/05/1999**
Deposito del **25/05/1999**; Pubblicazione in G. U. **02/06/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24748**
Atti decisi:

N. 185

SENTENZA 13-25 MAGGIO 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Liguria, riapprovata il 21 ottobre 1997, recante "Modifica della declaratoria delle funzioni della VI, VII, VIII qualifica del personale regionale e disposizioni in materia di indennità per compiti particolari", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 6 novembre 1997, depositato in Cancelleria il 15 successivo ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 1997.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

Udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 1999 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Uditi l'Avvocato dello Stato Michele Di Pace per il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'avvocato Piergiorgio Alberti per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 6 novembre 1997 e depositato il successivo 15 novembre, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato la legge approvata dal Consiglio regionale della Regione Liguria il 4 febbraio 1997 e riapprovata - a seguito di rinvio governativo - il 21 ottobre successivo, recante "Modifica della declaratoria delle funzioni della VI, VII e VIII qualifica del personale regionale e disposizioni in materia di indennità per compiti particolari". Secondo il Governo, la legge viola l'art. 117 della Costituzione, in quanto non si uniforma ai principi fondamentali della legislazione statale posti dagli artt. 45 e 49 del decreto legislativo 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), dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), dall'art. 57, comma 3, del codice di procedura penale.

Il ricorrente ritiene che l'art. 1 della legge, integrando la declaratoria delle funzioni del personale regionale riportata alla tabella "A" della legge della Liguria 27 agosto 1984, n. 44 (Disposizioni sullo stato giuridico ed economico dei dipendenti regionali e norme sull'ordinamento degli uffici), attribuisca genericamente ai dipendenti delle qualifiche funzionali sesta, settima ed ottava "compiti di vigilanza sulle attività espletate dalla Regione in base a leggi e regolamenti statali e regionali", e preveda lo svolgimento di compiti di polizia giudiziaria o amministrativa o comunque comportanti accertamento di violazioni a norme di carattere penale, amministrativo o tributario. Secondo il Governo, il conferimento di tali compiti di vigilanza, in mancanza di ogni ulteriore specificazione, sarebbe, illegittimo, poiché le funzioni di controllo e vigilanza possono essere attribuite soltanto per specifiche attività espressamente indicate. Difatti, osserva la difesa dello Stato, la legge regionale n. 44 del 1984, nell'assegnare al personale della quinta qualifica funzionale funzioni di vigilanza nell'ambito delle materie di competenza regionale, e nell'attribuire a tale personale l'indennità prevista dal contratto collettivo, specificava altresì, all'art. 15 lett. e), che la vigilanza era quella esplicata in materia ittica, venatoria e silvopastorale.

Secondo il ricorrente, inoltre, la attribuzione dei compiti di polizia giudiziaria a tutto il personale investito delle funzioni di vigilanza violerebbe il principio fondamentale dell'art. 57 del codice di procedura penale, che riserva alle leggi ed ai regolamenti statali la capacità di conferire la qualità di ufficiale o di agente di polizia giudiziaria al di fuori dei casi direttamente previsti dello stesso codice.

2. - L'art. 2 della delibera legislativa in esame, ad avviso della difesa erariale, estende a tutti i funzionari regionali della sesta, settima ed ottava qualifica funzionale l'indennità speciale che il contratto collettivo nazionale prevede esclusivamente per il personale dell'area di vigilanza inquadrato nella quinta qualifica. La disposizione, secondo il Governo, si pone in contrasto con l'art. 2 della legge n. 421 del 1992, e con gli artt. 45 e 49 del decreto legislativo n. 29 del 1993, i quali recherebbero principi fondamentali della legislazione statale e riserverebbero alla contrattazione collettiva la disciplina del trattamento economico dei pubblici dipendenti. Il vizio non sarebbe neanche escluso dalla circostanza che la norma si limita a prevedere una sorta di estensione di un trattamento accessorio già previsto dai contratti collettivi, dato che, osserva al riguardo il ricorrente, anche le indennità speciali, facendo parte del trattamento economico complessivo, possono essere stabilite soltanto dai contratti collettivi medesimi.

Il Governo deduce infine che l'art. 3 della delibera legislativa, prevedendo l'istituzione di un particolare compenso per il personale che esplica il servizio di gonfalone, invade la materia della contrattazione collettiva, mentre l'art. 4 modifica un bilancio non ancora approvato dal Consiglio regionale.

3. - Si è costituita la Regione Liguria, chiedendo il rigetto del ricorso.

La Regione eccepisce anzitutto che i compiti di vigilanza attribuiti dalla legge sono precisati in modo sufficiente, in quanto sono individuati con riferimento alle "attività di vigilanza espletate dalla Regione in base a leggi e regolamenti statali e regionali". Secondo la Regione, nessuna norma costituzionale e nessun principio fondamentale stabiliscono che detti compiti siano enunciati in un apposito elenco, e non possano invece essere definiti "alla stregua del rinvio operato ad altre norme giuridiche". Del resto, prosegue la resistente, l'obiettivo di una espressa delimitazione dei compiti di vigilanza non sarebbe raggiungibile, "se si pensa alle continue variazioni delle materie assegnate, per delega, alle Regioni, materie che comportano, talora, l'esercizio delle funzioni di vigilanza".

Neanche l'espressa attribuzione, in uno con la funzione di vigilanza, dei compiti di polizia giudiziaria sarebbe, secondo la Regione, illegittima, in quanto le leggi richiamate dal terzo comma dell'art. 57 del codice di procedura penale, ai fini della attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria, sarebbero sia le leggi statali, sia le leggi regionali.

Dovrebbe inoltre escludersi, ad avviso della resistente, qualsiasi invasione della sfera riservata alla contrattazione collettiva, poiché l'art. 2 della legge n. 421 del 1992 sottrae alla medesima "l'ordinamento degli organi e uffici, nonché i modi di conferimento della titolarità dei medesimi" e la delibera regionale impugnata dal Governo disciplina appunto una "materia organizzativa".

4. - Relativamente alla indennità accessoria attribuita al personale dell'area di vigilanza, la difesa della resistente contesta l'eccepita invasione della materia della contrattazione collettiva, in quanto la norma censurata stabilirebbe che l'attività di vigilanza dei dipendenti regionali in materie di competenza della Regione è remunerata in conformità alle previsioni del contratto collettivo nazionale. Inoltre, neppure invaderebbe la materia contrattuale l'art. 3 della delibera impugnata, che istituisce una retribuzione giornaliera per il servizio di gonfalone, poiché si tratta di cosa "talmente minuta da non poter rientrare nel concetto di trattamento economico fondamentale ed accessorio", che costituisce oggetto della contrattazione collettiva.

La censura riferita all'art. 4, osserva la Regione, deve ritenersi superata dalla seconda approvazione della legge, avvenuta in data 21 ottobre 1997, quando cioè il bilancio preventivo della Regione per l'anno 1997 era già stato approvato dal Consiglio regionale con la legge 21 aprile 1997, n. 12.

5. - In una memoria depositata in prossimità della pubblica udienza, la Regione ribadisce che, in base al contratto collettivo nazionale, l'area di vigilanza comprende il personale inquadrato non solo nella quinta, ma anche nella sesta, settima ed ottava qualifica funzionale, e che l'estensione dell'area di vigilanza alle qualifiche funzionali superiori alla quinta si rendeva comunque necessaria in riferimento alle nuove funzioni conferite alle regioni dalla legislazione più recente. La difesa regionale osserva infine che, secondo la giurisprudenza costituzionale, dalla contrattazione collettiva nazionale scaturirebbe soltanto un vincolo direttivo di massima, che ciascuna Regione potrebbe adeguare alle proprie specifiche esigenze.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale, promossa con il ricorso indicato in epigrafe, ha ad oggetto la delibera legislativa approvata dal Consiglio della Regione Liguria il 4 febbraio 1997 e riapprovata, a seguito di rinvio governativo, dallo stesso Consiglio in data 21 ottobre 1997.

Secondo il ricorrente, la predetta legge, prevedendo genericamente, ad integrazione e modifica della precedente legge regionale n. 44 del 1984, per il personale della VI, VII e VIII qualifica "compiti di vigilanza sulle attività espletate dalla Regione", nonché compiti di polizia giudiziaria o amministrativa e attribuendo le corrispondenti indennità spettanti a tal fine, per contrattazione collettiva, esclusivamente al personale della V qualifica, violerebbe l'art. 117 della Costituzione per inosservanza dei principi fondamentali rispettivamente posti dagli artt. 45 e 49 del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e dall'art. 57, comma 3, del codice di procedura penale.

Il Governo deduce anche la illegittimità degli artt. 3 e 4 della stessa delibera legislativa, in quanto si prevede, peraltro in modifica di un bilancio non ancora approvato dal Consiglio regionale, una speciale indennità per il servizio di gonfalone che invece sarebbe riservata alla contrattazione collettiva.

2. - La questione è fondata.

Va premesso che la Regione Liguria, conformandosi alle disposizioni della legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, aveva disciplinato con legge 27 agosto 1984, n. 44 lo stato giuridico ed economico del personale dipendente. In particolare le "Declaratorie di funzioni", contenute nella Tabella A, allegata alla legge, stabilivano che il personale della V qualifica funzionale "ha funzioni di vigilanza nell'ambito delle materie di competenza regionale, anche con riferimento alla prevenzione e repressione delle violazioni di norme di legge e regolamentari". Per l'espletamento di queste funzioni l'art. 15, comma 1, lett. e) della stessa legge disponeva - in conformità all'art. 26 lett. f) dell'accordo del 29 aprile 1983 recepito dal d.P.R. n. 347 del 1983 che al "personale di vigilanza (ittica, venatoria, silvo-pastorale) inquadrato nella V qualifica" fosse corrisposta un'indennità annua fissa.

Il prospettato schema funzionale-retributivo, coerente con il quadro normativo e contrattuale di quel periodo, risulta modificato dalla legge regionale impugnata, che, all'art. 1, prevede per il personale delle qualifiche VI, VII ed VIII lo svolgimento, con riferimento alle "attività di vigilanza espletate dalla Regione in base a leggi e regolamenti statali e regionali", di "compiti di polizia giudiziaria o amministrativa o comunque con accertamento di violazioni a norme di carattere penale, amministrativo o tributario", e, all'art. 2, dispone che per i suddetti dipendenti "si applica quanto previsto per il personale dell'area di vigilanza dai Contratti Nazionali Collettivi di Lavoro per il personale non dirigente del comparto "Regioni-Autonomie locali". Attraverso meccanismi di estensione di funzioni, che si risolvono nella previsione di svolgimento di non meglio definiti "compiti di polizia giudiziaria o amministrativa", si attribuiscono a tutto il personale regionale - indipendentemente dall'area di attività di rispettiva appartenenza - inquadrato nelle qualifiche VI, VII ed VIII le indennità accessorie spettanti invece, per contrattazione collettiva, al solo personale dell'"area di vigilanza" (cfr. art. 37 del C.C.N.L 6 luglio 1995, come integrato dall'art. 4 del C.C.N.L. 16 luglio 1996).

Questo nuovo assetto funzionale-retributivo, previsto dalla legge regionale impugnata, viola però l'art. 117 della Costituzione per contrasto con una serie di principi fondamentali della legislazione statale, che vincolano la potestà legislativa regionale in materia. Ed infatti, a prescindere dalla considerazione che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 55 e 57 del codice di procedura penale, l'attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria è riservata a "leggi e regolamenti" che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica,

esclusivamente di fonte statale (cfr. sentenze n. 115 del 1995 e n. 218 del 1988), risultano in particolare violati i principi che regolano la disciplina dell'impiego pubblico. Dall'art. 2, comma 1, lett. a) della legge delega n. 421 del 23 ottobre 1992 e dagli artt. 2, commi 2 e 3, 45 e 49 del d.lgs 3 febbraio 1993, n. 29, si ricava infatti il principio fondamentale che sono regolate mediante la contrattazione collettiva tutte le materie relative al rapporto di lavoro e che, in particolare, il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi.

Se a questo quadro normativo si aggiunge che l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 29 del 1993, come modificato dall'art. 2 del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80, dispone che l'attribuzione di trattamenti economici al personale contrattualizzato può avvenire esclusivamente in sede di contrattazione collettiva e che, inoltre, dall'entrata in vigore del rinnovo contrattuale cessano di avere efficacia le disposizioni di leggi e regolamenti che recano incrementi retributivi al personale contrattualizzato, appare chiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge regionale impugnata per avere disposto un assetto funzionale-retributivo, che prevede per alcuni dipendenti regionali trattamenti migliorativi, in difetto di apposita clausola contrattuale (sentenze n. 352 del 1996 e n. 292 del 1995).

La stessa ratio decidendi è applicabile anche all'art. 3 della legge regionale in questione, per quanto concerne la norma sul compenso giornaliero per il servizio di gonfalone.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Liguria, riapprovata dal Consiglio regionale il 21 ottobre 1997, recante "Modifica della declaratoria delle funzioni della VI, VII e VIII qualifica del personale regionale e disposizioni in materia di indennità per compiti particolari".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 maggio 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Capotosti

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 25 maggio 1999.

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.