

TESTO UFFICIALE
TEXTE OFFICIEL

PARTE PRIMA

CORTE COSTITUZIONALE

PREMIÈRE PARTIE

COUR CONSTITUTIONNELLE

Ricorso n. 28 depositato il 17 aprile 2009.

Publicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 24 delle Norme integrative del 16 marzo 1956.

Ricorso n. 28 depositato 17 aprile 2009 del Presidente del Consiglio dei Ministri in persona Presidente del Consiglio p.t. rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici in ROMA, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato

nei confronti

della Regione Valle d'Aosta in persona del Presidente della Giunta regionale p.t.

della legge regionale della Valle d'Aosta n. 5 del 2 febbraio 2009 recante

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

«Disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego regionale» pubblicata nel BUR n. 6 del 10 febbraio 2009 giusta delibera del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009

- Quanto all'art. 2, commi 1, 2 e 3, per contrasto con l'art. 117 comma secondo lett. l) (ordinamento civile) e con l'art. 117 comma terzo Cost. nonché con in principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della P.A. di cui agli artt. 3 e 97 Cost. e con l'art. 117 comma terzo; e
- Quanto all'art. 3, per contrasto con l'art. 117, comma secondo, lett. l) (ordinamento civile) e con l'art. 117, comma terzo, Cost. nonché con in principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della P.A. di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

1) La legge regionale della Val d'Aosta del 2 febbraio 2009 n. 5 recante «Disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego regionale» è innanzitutto censurabile in ordine ai primi tre commi dell'art. 2 che disciplinano, sia dal punto di vista del trattamento economico che del controllo datoriale, le assenze per malattia dei dipendenti dell'Amministrazione regionale, degli enti locali valdostani e degli altri enti della Regione.

1 a) I primi tre commi dell'art. 2, in particolare, contengono una disciplina di tale materia in contrasto con quanto previsto dall'art. 71 del decreto legge n. 112 del 2008 convertito, con modifiche, in legge 133 del 2008 recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», che, nel disciplinare le assenze per malattia dei dipendenti pubblici è da considerarsi esplicitazione della competenza statale ai sensi dell'art. 117 secondo comma, lett. l).

In particolare, il primo comma dell'art. 2 della legge regionale in esame («Gli enti di cui all'art. 1, comma 1, possono disporre il controllo in ordine alla sussistenza della malattia dei loro dipendenti anche nei casi di assenza per un solo giorno. In ogni caso il controllo è sempre disposto qualora l'assenza sia continuativa per almeno dieci giorni») prevede l'obbligo del controllo in ordine alla sussistenza della malattia dei dipendenti regionali nel solo caso in cui l'assenza sia continuativa per almeno dieci giorni là dove nel caso di malattia protrattasi per un solo giorno il controllo è meramente fa-

coltativo, in tal modo escludendo l'obbligatorietà del controllo nei casi di assenza di un solo giorno, tenuto conto delle esigenze funzionali ed organizzative, come previsto dal menzionato art. 71 comma terzo, del D.L. 112 del 2008.

Il successivo, secondo comma, della legge regionale n. 5/2009 della Val d'Aosta disciplina, inoltre, le fasce orarie entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo da parte degli enti interessati individuate dalle 9.00 alle 13.00 e dalle 17.00 alle 20.00 di tutti i giorni compresi i non lavorativi e festivi.

Quanto sopra in difformità, dunque, dalla analoghe fasce orarie previste per le amministrazioni statali dal comma terzo dell'art. 71 D.L. n. 112/2008 (che le fissa dalle ore 8.00 alle ore 13.00 e dalle ore 14.00 alle ore 20.00).

Il terzo comma dell'art. 2 della legge regionale in esame, infine, rimette al contratto collettivo regionale di lavoro la determinazione dell'ammontare della riduzione del trattamento economico da effettuarsi nei primi *cinque* giorni di assenza per malattia, quale che sia la durata del periodo di assenza là dove il primo comma dell'art. 71, fissando esso stesso la decurtazione dello stipendio ed il relativo periodo di applicazione, prevede che nei primi *dieci* giorni di assenza, venga corrisposto il trattamento economico fondamentale con esclusione di ogni indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio. La medesima disposizione prevede altresì che la trattenuta operi per ogni episodio di assenza anche di un solo giorno e per tutti i dieci giorni anche se l'assenza si protrae per più di dieci giorni.

In ragione di tale disciplina, la normativa regionale riportata, valutata nella sua dettagliata articolazione e nei suoi indubitabili effetti sul rapporto di lavoro, contrasta con il sistema di riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni voluto dalla Costituzione e, in particolare, con l'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost. in materia di ordinamento civile.

La regolamentazione della malattia e del relativo trattamento economico incide su aspetti che attengono direttamente alla disciplina del rapporto di lavoro tra il dipendente regionale e l'Ente di appartenenza.

In tal modo il legislatore regionale si inserisce nell'ambito di un rapporto contrattuale la cui regolamentazione appartiene necessariamente alla materia dell'ordinamento civile che la lett. l) dell'art. 117 cost., come sopra ricordato, riconduce alla competenza esclusiva dello Stato.

Sulla base del consolidato orientamento della Corte, infatti, la disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati incide sulla sfera dell'autonomia privata e, dunque, va fatta rientrare nella lett. l) dell'art. 117 secondo comma Cost. (ex multis Corte. Cost. sent. n. 359 del 2003).

Come del resto sottolineato dalla Corte proprio con riferimento ad un caso concernente altro istituto del rapporto di lavoro alle dipendenze della regione Val d'Aosta (indennità di trasferta): «*né potrebbe obiettarsi che la disciplina censurata è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale, che, secondo questa Corte, è di competenza legislativa regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 233 del 2006, n. 380 del 2004 e n. 274 del 2003)... Infatti, il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato "privatizzato" ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti. Con la conseguenza che la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla menzionata competenza residuale regionale e va, quindi, applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali*» (Corte Cost. n. 95 del 2007).

Oltretutto, proprio la particolare delicatezza degli istituti, che disciplinano aspetti fondamentali per il regolare svolgimento del rapporto di lavoro, impone che tale profilo non possa essere rimesso alle specifiche discipline delle Regioni, sia pure a Statuto speciale, in quanto, dettandosi norme eterogenee dirette a regolamentare in modo difforme la specifica materia, si finirebbe con l'introdurre inevitabili differenziazioni tra i dipendenti, se non vere e proprie disparità di trattamento in contrasto con l'art. 3 Cost. (in tal senso Corte Cost. 106 del 2005), là dove evidenti esigenze di unitarietà di disciplina impongono una identica regolamentazione sull'intero territorio nazionale.

l b) La legge regionale n. 5 del 2009, sempre all'art. 2 commi 1, 2 e 3, risulta altresì emessa in violazione dell'art. 117 Cost. terzo comma in materia di *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*.

La disciplina di cui al decreto legge n. 112/2008 detta misure necessarie ed urgenti per l'unitarietà dell'intero sistema nazionale finanziario e tributario, ai fini di un efficiente reperimento delle risorse in connessione alla ripartizione delle competenze fondate tra i diversi livelli territoriali di governo.

Tutte le norme di cui al menzionato decreto legge vanno dunque lette in connessione con tale finalità.

Lo stesso art. 71 comma 1, d'altra parte, nel disciplinare il trattamento economico spettante nel caso di assenza per malattia prevede espressamente che *«I risparmi derivanti dall'applicazione del presente comma costituiscono economie di bilancio per le amministrazioni dello Stato e concorrono per gli enti diversi dalle Amministrazioni statali al miglioramento dei saldi di bilancio»*.

Il medesimo art. 71 applica, inoltre, la relativa disciplina ai dipendenti di tutte le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, ivi compreso, dunque, il personale regionale, detta norma stabilendo che *«Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni... ..»*

La disciplina delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici in generale costituisce, dunque, espressione della potestà demandata al legislatore statale di stabilire principi fondamentali nella materia del *«coordinamento e della finanza pubblica e del sistema tributario»* che l'art. 117, terzo comma, Cost. attribuisce alla competenza legislativa concorrente delle Regioni a Statuto ordinario ma anche, in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, delle Regioni a Statuto speciale.

La previsione da parte dello Statuto della Val d'Aosta (ex art. 3 lett. f) della L. n. 4 del 1948) di una mera competenza integrativa-attuativa in materia di *«finanze regionali e comunali»* porta, infatti, in all'estensione anche a tale Regione della particolare forma di autonomia di cui al nuovo art. 117 Cost., in quanto più ampia rispetto a quella prevista dal rispettivo Statuto speciale (ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001).

Ciò determina la possibilità, per il legislatore statale, di dettare *principi fondamentali in subiecta materia*, che, *«spinti da istanze di coesione nazionale»*, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale *«possono imporre limiti complessivi alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi...»*. Tali vincoli inoltre, specifica ulteriormente la Corte *«devono ritenersi applicabili anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di partecipazione di tutte le regioni, ivi comprese quelle a Statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica: sentenza n. 416 del 1995 e successivamente, anche con specifico riferimento alle Regioni a statuto speciale, le sentenze n. 417 del 2005 e nn. 353, 345 e 36 del 2004»* (in tal senso: Corte Cost. sent. n. 82 del 2007).

Le disposizioni di cui all'art. 71, dunque, e in particolare quelle di cui al primo comma, rappresentano l'espressione di un *principio tendenziale di risparmio di spesa* che, come specificato dallo stesso legislatore statale, se per le amministrazioni dello Stato costituisce un'economia di bilancio per gli enti diversi dalle prime, e dunque per le Regioni, è volto al miglioramento di saldi di bilancio.

Trattasi, in ogni caso, di un obiettivo di carattere generale che lasciando comunque libere le Autorità regionali in merito alla destinazione del risparmio realizzato, pone loro il tendenziale ed apprezzabile vincolo, anche in ragione del principio di buon andamento ex art. 97 Cost., del miglioramento dei saldi di bilancio.

Le disposizioni di cui ai primi tre commi dell'art. 71 citato, dunque, nella loro intrinseca connessione, costituiscono espressione di indefettibili esigenze di carattere unitario (in un settore particolarmente delicato quale è quello della spesa per il personale), e, pertanto, si pongono quali disposizioni non derogabili da parte delle autonomie speciali.

Come, del resto, affermato dalla Corte, i principi fondamentali di una materia possono essere contenuti non solo in norme di carattere generali ma anche in disposizioni apparentemente di dettaglio che siano, tuttavia, specificamente dirette a realizzare quegli obiettivi di carattere generale legati al contenimento della spesa pubblica.

In tal senso Corte Cost. n. 417 del 2005 – sia pure con riferimento allo specifico caso degli obblighi informativi della Regione nei confronti della Corte dei Conti in merito alla propria situazione finanziaria – in cui si ricorda, peraltro, che alla finalità dell'azione di coordinamento finanziario consegue che *«a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì la determinazione di norme puntuali»* *La fissazione di dette norme da parte del legislatore statale è diretta, infatti, a realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario – che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – (v. sentenze n. 376 del 2003 e n. 35 del 2005) e, proprio perché viene «incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno», è idonea a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni (sentenza n. 64 del 2005).*

Se, come già osservato, le disposizioni di cui ai primi tre commi dell'art. 71 vanno qualificate come espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, va altresì osservato che tale principio, come più volte affermato da codesta Ecc.ma Corte, deve ritenersi applicabile *anche alle autonomie speciali*, in considerazione dell'obbligo generale di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, di contribuire all'azione di risanamento della finanza pubblica (sentenze n. 289 del 2008 ma v. anche sent. n. 190 del 2008; n. 169 e n. 82 del 2007).

Di qui il travalicamento delle competenze legislative al medesimo attribuite da parte del legislatore della Val d'Aosta che, attraverso la normativa impugnata (art. 2 commi 1, 2 e 3 della legge regionale n. 5 del 2009) ha disciplinato in modo difforme la materia dell'assenza per malattia dei dipendenti regionali.

In particolare, rimettendo interamente al contratto collettivo regionale di lavoro l'ammontare della riduzione del trattamento economico, oltretutto riferita ai soli primi cinque giorni di assenza per malattia, quale che sia la durata del periodo di assenza, la disposizione regionale rischia di vanificare del tutto e, in ogni caso, di attenuare fortemente il conseguimento di quell'obiettivo generale di risparmio fissato a livello statale così travalicando il limite fissato alla competenza regionale dai principi fondamentali posti dal legislatore statale .

2) Per le medesime motivazioni è altresì censurabile l'art. 3 della legge regionale della Val d'Aosta n. 3 del 2009, che, in difformità con l'art. 72 del D.L. 112 del 2008 – da considerarsi anche in tal caso norma interposta – consente che il personale in servizio presso la regione possa chiedere di essere esonerato dal servizio solamente nel corso del triennio antecedente la data di maturazione dell'anzianità contributiva massima di 40 anni.

La normativa statale al menzionato art. 72 del D.L. n. 112 del 2008 introduce la possibilità per il dipendente pubblico che abbia già raggiunto una determinata anzianità contributiva di ottenere l'esonero dal lavoro fino al raggiungimento dell'anzianità contributiva massima, mantenendo peraltro, il diritto alla retribuzione nella ridotta misura del 50%. La facoltà di esonero, peraltro, è contemplata nel corso del *quinquennio* antecedente la data di maturazione dell'anzianità contributiva.

2 a) Con riferimento all'articolo in esame dunque, la Regione Val d'Aosta – la quale tra l'altro, dispone di potestà di emanare norme legislative di integrazione ed attuazione delle leggi della Repubblica nella sola materia della previdenza ed assistenza ex art. 3 lett. f) dello Statuto speciale – nel disciplinare l'istituto particolare dell'«esonero» ha regolamentato un aspetto particolare del rapporto di lavoro che, per le considerazioni già sopra esposte sub 1 a) attiene alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117 lett. l) Cost. e, dunque appartiene alla competenza esclusiva statale.

Di qui la censurabilità dell'art. 3 della legge regionale n. 5/2009 nella misura in cui il legislatore regionale, disciplinando un profilo del rapporto di lavoro tra regione ed i propri dipendenti, ha invaso una competenza riservata in via esclusiva al legislatore statale

2 b) D'altra parte, non vi è dubbio che l'applicazione dell'istituto dell'esonero, se da un lato rappresenta un vantaggio per il dipendente al quale, nel periodo de quo, è consentito di svolgere attività lavorativa autonoma o altre attività autorizzate cumulando i relativi redditi (art. 72 comma quinto) e continuando a maturare, in ogni caso, il trattamento pensionistico (art. 72 comma quarto), al contempo costituisce un indubbio un risparmio di spesa per l'Amministrazione, la quale corrisponde al dipendente che abbia esercitato tale facoltà il solo 50% del trattamento retributivo.

L'aver limitato tale facoltà al solo triennio precedente il raggiungimento dell'anzianità massima contributiva, dunque, diminuisce le potenzialità di tendenziale risparmio volute dalla normativa statale che, d'altra parte, dettando misure necessarie ed urgenti per l'unitarietà del sistema nazionale finanziario e tributario, costituisce normativa di principio per le Regioni ovvero esplicitazione la potestà normativa concorrente di cui all'art. 117 terzo comma Cost. in materia di «*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*» (potestà normativa questa, come già rilevato, da estendersi anche alla Regione Valle d'Aosta in quanto più ampia rispetto alle previsioni statutarie, in virtù della clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001).

Anche la particolare disciplina dell'istituto dell'esonero costituisce pertanto, espressione di indefettibili esigenze di carattere unitario, in un settore particolarmente delicato quale è quello della spesa per il personale, in cui l'esigenza di porre dei limiti alla complessiva crescita della spesa appare particolarmente avvertita.

Di conseguenza, la relativa disciplina è data da disposizioni non derogabili da parte delle autonomie speciali che, come già osservato, partecipano al pari delle regioni ordinarie all'azione di risanamento della finanza pubblica anche in conformità ai principi di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge regionale della Valle d'Aosta n. 5 del 2 febbraio 2009 recante «*Disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego regionale*» pubblicata nel BUR n. 6 del 10 febbraio 2009:

– Quanto all'art. 2, commi 1, 2 e 3, per contrasto con l'art. 117 comma secondo lett. l) (ordinamento civile) e per contrasto con l'art. 117 comma terzo nonché con in principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della P.A. di cui agli artt. 3 e 97 Cost.;

- *Quanto all'art. 3, per contrasto con l'art. 117, comma secondo, lett. l) (ordinamento civile) e con l'art. 117, comma terzo, Cost. nonché con in principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della P.A. di cui agli artt. 3 e 97 Cost.*

Unitamente all'originale notificato del ricorso si depositerà la delibera del Consiglio dei Ministri in data 27 marzo 2009 con allegata relazione.

Roma, 9 aprile 2009.

Avvocato dello Stato
PALMIERI
