

SENTENZA N. 339

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2 e 14, commi 3, 7, 8, 9 e 10, della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 – Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 febbraio-2 marzo 2011, depositato in cancelleria il successivo 7 marzo 2011 ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Marcello Cardi e Fabio Cintioli per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso del 24 febbraio 2011, consegnato all'ufficiale giudiziario per la notifica il 25 febbraio 2011 e depositato il 7 marzo 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 – Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2011). In particolare, sono stati impugnati gli articoli 3, comma 2, e 14, commi 3, 7, 8, 9 e 10, della citata legge regionale n. 19 del 2010.

2.— L'art. 3, comma 2, lettera a), che sostituisce l'art. 25, comma 6, della legge della Regione Lombardia 7 luglio 2008, n. 20 (Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale), è impugnato nella parte in cui dispone che «Le economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza possono essere destinate alla valorizzazione delle posizioni organizzative, in aggiunta alle risorse annualmente stanziare ai sensi dell'articolo 31 del CCNL del personale del comparto Regioni-autonomie locali del 22 gennaio 2004».

Ad avviso della difesa dello Stato, tale materia sarebbe riservata alla contrattazione collettiva e, pertanto, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con le norme contenute nel Titolo III (dall'art. 40 all'art. 50) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche), le quali indicano le procedure da seguire in sede di contrattazione collettiva, nonché l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale. Il legislatore regionale, dunque, sarebbe andato oltre la propria competenza, invadendo la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

2.1.— OMISSIS

3.1.— In riferimento alla censura relativa all'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 19 del 2010, la resistente ne ha eccepito l'inammissibilità, perché essa si limiterebbe ad indicare la norma oggetto di contestazione e il parametro costituzionale violato, senza argomentare in alcun modo in ordine alla doglianza mossa, compiendo un generico rinvio al titolo terzo del d.lgs. n. 165 del 2001, che poco o nulla stabilirebbe circa i meccanismi di premialità e valorizzazione del personale.

Nel merito, la censura non sarebbe fondata, perché il citato decreto legislativo consentirebbe l'intervento operato dalla Regione, seppure con determinate limitazioni. Infatti, l'art. 2, comma 2, di detto decreto prevede che eventuali disposizioni di legge, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi, e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili. A tal proposito gioverebbe ricordare che la disposizione in esame vedrebbe la sua legittimità confermata dalla recente intesa (4 febbraio 2011) tra il Governo e le associazioni sindacali del settore pubblico in tema di premialità e valutazione, laddove si prevede la possibilità di ricorrere a risorse aggiuntive derivanti da processi di ristrutturazione e razionalizzazione, purché connesse alla premialità stessa.

La norma di cui si tratta, peraltro, lungi dall'invadere la potestà legislativa statale in materia di ordinamento civile, sarebbe stata emanata in base alla potestà legislativa regionale riconosciuta in materia, in parte dalla Costituzione e in parte dal legislatore statale. Infatti, le posizioni organizzative in questione andrebbero inserite nella più ampia disciplina della dirigenza, trattandosi di posizioni assimilabili alla vice-dirigenza, figura prevista dall'art. 17-bis del d.lgs. n. 165 del 2001. Il successivo art. 27 dispone che le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà, adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti nel capo che disciplina la dirigenza (Capo II), tenendo conto delle relative peculiarità. Pertanto, si sarebbe in tema di organizzazione del personale regionale, in parte demandato alla potestà residuale della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., e in parte all'adeguamento degli ordinamenti regionali al decreto legislativo n. 165 del 2001 e successive modificazioni, come previsto dall'art. 1, comma 3, dello stesso.

In subordine, andrebbe considerato che la valorizzazione del personale potrebbe essere perseguita non soltanto attraverso incentivi economici, bensì anche con altri benefici, come l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, beneficio peraltro escluso

«da quelli che sono riconosciuti a valere sulle risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa».

OMISSIS

7.— In prossimità dell'udienza di discussione entrambe le parti hanno depositato memorie, con le quali hanno ulteriormente illustrato gli argomenti addotti a sostegno delle rispettive tesi.

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 – Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2011).

In particolare, sono stati impugnati gli artt. 3, comma 2, e 14, commi 3, 7, 8, 9 e 10, della citata legge regionale.

2.— L'art. 3, comma 2, lettera a), nel sostituire l'art. 25, comma 6, della legge regionale 7 luglio 2008, n. 20 (Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale), così dispone: «L'organico complessivo della dirigenza della Giunta regionale, contenuto nel limite di 340 unità a partire dalla legislatura 2000-2005, progressivamente ridotto nel corso delle legislature successive, è contenuto, dal 1° gennaio 2011, nel limite di 240 unità. Per assicurare il rispetto del parametro qualitativo di virtuosità, determinato dal rapporto tra personale delle categorie e personale di qualifica dirigenziale, la Giunta regionale procede ad effettuare interventi di razionalizzazione organizzativa volti alla riduzione dell'organico della dirigenza. Le economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza possono essere destinate alla valorizzazione delle posizioni organizzative, in aggiunta alle risorse annualmente stanziati ai sensi dell'articolo 31 del CCNL del personale del comparto Regioni-Autonomie locali del 22 gennaio 2004. La Giunta regionale provvede a quantificare i risparmi e a determinare i criteri e le modalità di utilizzo».

Come emerge dal ricorso, la norma è censurata dal ricorrente limitatamente al terzo periodo ed in quest'ambito deve ritenersi circoscritta l'impugnazione (art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87), in quanto le restanti disposizioni non si pongono in rapporto consequenziale con quella impugnata.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, tale disposizione concerne materia riservata alla contrattazione collettiva, sicché la disposizione stessa contrasta con le norme contenute nel Titolo terzo (dall'art. 40 all'art. 50) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni), che indicano le procedure da seguire in sede di contrattazione collettiva, nonché l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale.

Così disponendo, dunque, il legislatore regionale avrebbe superato la propria competenza, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, affermata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

2.1.— La difesa della Regione ha eccepito l'inammissibilità della censura, «in quanto si limita ad indicare la norma oggetto di contestazione ed il parametro costituzionale violato», non argomentando in nessun modo la censura stessa, facendo un generico rinvio al Titolo III del d.lgs. n. 165 del 2001, che «poco o niente prevede in merito ai meccanismi di premialità e valorizzazione del personale che negli ultimi anni hanno trovato una fervida legislazione e che, ormai, informa tutta la riforma della Pubblica Amministrazione».

L'eccezione non è fondata.

La Presidenza del Consiglio dei ministri, sia pure in forma sintetica, ha indicato le ragioni per le quali la disposizione impugnata viola il parametro costituzionale evocato. Essa, infatti, ha chiarito che la norma regionale in esame, intervenendo in materia riservata alla contrattazione collettiva, si è posta in contrasto con le norme contenute nel Titolo III del d.lgs. n. 165 del 2001 e, precisamente, con gli articoli da 40 a 50 che disciplinano appunto la contrattazione collettiva e la rappresentatività sindacale, così invadendo la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In tal guisa le ragioni della censura sono state sufficientemente individuate, il che esclude la dedotta inammissibilità.

2.2.— Nel merito la questione è fondata.

La norma impugnata così dispone nel terzo periodo: «Le economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza possono essere destinate alla valorizzazione delle posizioni organizzative, in aggiunta alle risorse annualmente stanziati ai sensi dell'articolo 31 del CCNL del personale del comparto Regioni-Autonomie locali del 22 gennaio 2004». Essa, dunque, disciplina un aspetto del trattamento economico dei dipendenti della Regione, il cui rapporto d'impiego è stato privatizzato (ex plurimis: sentenza n. 77 del 2011, punto 3 del Considerato in diritto), sicché rientra nella materia dell'ordinamento civile, come si desume, del resto, dall'art. 45, comma 1, del citato d.lgs. n. 165 del 2001, con conseguente violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.

Il richiamo della difesa regionale all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo ora menzionato, secondo cui «eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge», non è pertinente. Infatti, tale disposizione, prevedendo che eventuali norme speciali per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o per categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi, ribadisce il primato di tale fonte appartenente a pieno titolo all'ordinamento civile, come alla stessa materia riconduce proprio il disposto del citato art. 2, comma 2, prima parte, del detto decreto legislativo, alla stregua del quale «I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa».

Né può condividersi l'argomento secondo cui la norma impugnata rientrerebbe nell'organizzazione del personale regionale, in parte demandato alla potestà residuale della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., ed in parte all'adeguamento degli ordinamenti regionali al d.lgs. n. 165 del 2001. Si deve replicare che, come il testuale tenore della disposizione censurata rivela, essa attiene proprio al trattamento economico dei dipendenti della Regione, prevedendo in sostanza l'erogazione di incentivi, e dunque riguarda un profilo rientrante comunque nella materia dell'ordinamento civile.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, terzo periodo, della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, che ha sostituito l'art. 25, comma 6, della legge della Regione Lombardia n. 20 del 2008, nella parte in cui così dispone: «Le economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza possono essere destinate alla valorizzazione delle posizioni organizzative, in aggiunta alle risorse annualmente stanziare ai sensi dell'articolo 31 del CCNL del personale del comparto Regioni-Autonomie locali del 22 gennaio 2004».

OMISSIS

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, terzo periodo, della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 – Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2011), che ha sostituito l'articolo 25, comma 6, della legge regionale 7 luglio 2008, n. 20 (Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale), nella parte in cui così dispone: «Le economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza possono essere destinate alla valorizzazione delle posizioni organizzative, in aggiunta alle risorse annualmente stanziare ai sensi dell'articolo 31 del CCNL del personale del comparto Regioni-Autonomie locali del 22 gennaio 2004»;

2) OMISSIS