

Sentenza: 151 del 26 aprile 2010

Materia: Pubblico impiego

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 97, 117 commi secondo e terzo, Cost.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge Regione Valle d'Aosta 2 febbraio 2009, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego)

Esito: accoglimento del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Con ricorso n. 28 del 17 aprile 2009, il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, 2 e 3, e 3 della legge Regione Valle d'Aosta 2 febbraio 2009, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego) per violazione degli artt. 3, 97 e 117, commi secondo e terzo della Costituzione.

L'art. 2 della legge valdostana detta disposizioni in tema di assenze per malattia dei dipendenti della Regione e degli enti regionali. In particolare, esso prevede che: i controlli sulla sussistenza della malattia possono essere disposti anche per assenze di un solo giorno e debbono essere sempre disposti in ipotesi di assenza continuativa per almeno dieci giorni (comma 1); le fasce orarie di reperibilità per l'esecuzione dei controlli vanno dalle 9 alle 13 e dalle 17 alle 20 di tutti i giorni, compresi i non lavorativi e i festivi (comma 2); il contratto collettivo regionale di lavoro stabilisce l'ammontare della riduzione del trattamento economico da effettuarsi nei primi cinque giorni di assenza per malattia (comma 3).

Ad avviso del ricorrente, tali disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché la regolamentazione delle assenze per malattia e del relativo trattamento economico attengono direttamente alla disciplina del rapporto di lavoro, rientrante nella materia dell'ordinamento civile. Esse, inoltre, contrasterebbero con l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si porrebbero in contrasto con quanto stabilito, in tema di assenze per malattia dei dipendenti pubblici e del relativo trattamento economico, dall'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la

perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale è espressione della competenza del legislatore statale di stabilire i principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Infine, sarebbero lesi i «principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della p.a. di cui agli artt. 3 e 97 Cost.», poiché la rimessione alla legislazione regionale della disciplina delle assenze per malattia consentirebbe l'introduzione di disparità di trattamento tra dipendenti e perché le disposizioni statali derogate dalla norma impugnata pongono alle Regioni il tendenziale vincolo del miglioramento dei saldi di bilancio attuativo, tra l'altro, del principio del buon andamento dell'amministrazione. Secondo la Corte Costituzionale la norma di cui al comma 1 che disciplina il potere dell'amministrazione pubblica di procedere a controlli sullo stato di malattia dei propri dipendenti e quella di cui al comma 2, che definisce le fasce orarie di reperibilità, strumentali alla concreta attuazione ed efficacia di quei controlli, regolano un'espressione particolare del più generale potere di controllo che l'ordinamento riconosce in capo al datore di lavoro. La fonte di tale potere è il contratto di lavoro laddove si tende a garantire l'interesse della parte datoriale ad una corretta esecuzione degli obblighi del prestatore di lavoro. Trattandosi di uno dei poteri principali che l'ordinamento attribuisce ad una delle parti di un rapporto contrattuale (quello di lavoro subordinato), la relativa disciplina deve essere uniforme sul territorio nazionale e imporsi anche alle Regioni a statuto speciale, così come già affermato da questa Corte con riferimento a norme concernenti altri istituti del rapporto di pubblico impiego "contrattualizzato" (sentenze n. 189 e n. 95 del 2007).

I commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009 sono dunque illegittimi, essendo riconducibili alla materia «ordinamento civile» che l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Non rileva, in senso contrario, il fatto che, successivamente all'introduzione del presente giudizio di costituzionalità, entrambe le norme siano state sostituite con norme diverse: infatti, se il potere di controllo della pubblica amministrazione sulle assenze per malattia dei dipendenti, il cui rapporto di lavoro è retto dalla disciplina generale di diritto privato, appartiene alla materia dell'ordinamento civile, alle Regioni è comunque precluso porre in essere, con propri atti legislativi, ogni disciplina di quei controlli. E ciò indipendentemente dal contenuto della normativa statale nella materia.

Anche il successivo comma 3 dello stesso art. 2 regola un aspetto proprio del contratto di lavoro subordinato, vale a dire la previsione degli emolumenti che il lavoratore ha diritto di percepire durante il periodo in cui non può eseguire la propria prestazione perché affetto da malattia. Si tratta di un diritto patrimoniale del dipendente che trova la sua unica causa nel rapporto contrattuale che lo lega al datore di lavoro e, non a caso, è disciplinato anche dal codice civile (precisamente, dall'art. 2110).

L'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 5 del 2009 è pertanto dichiarato illegittimo dalla Corte per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione

L'altra disposizione impugnata dal Governo è l'art. 3 che stabilisce che il personale in servizio presso la Regione possa chiedere di essere esonerato dal servizio (con diritto a percepire un trattamento economico temporaneo pari al cinquanta per cento di quello in godimento) nel corso del triennio antecedente la data di maturazione dell'anzianità contributiva massima di 40 anni, mentre la normativa statale (art. 72 del d.l. n. 112 del 2008) prevede per i dipendenti pubblici la medesima facoltà, ma esercitabile nel quinquennio antecedente la data di maturazione dell'anzianità contributiva massima.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 3 della legge regionale n. 5 del 2009, disciplinando un profilo del rapporto di lavoro tra la Regione ed i propri dipendenti, invaderebbe la competenza legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per i medesimi motivi esposti a proposito dell'art. 2 della stessa legge regionale. Sussisterebbe, inoltre, violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Infatti l'esonero dalla prestazione lavorativa previsto dall'art. 72 del d.l. n. 112 del 2008 costituisce fonte di un risparmio di spesa per l'amministrazione, la quale corrisponde al dipendente che abbia esercitato tale facoltà il solo cinquanta per cento del trattamento retributivo. Esso, dunque, rappresenta esplicazione della potestà normativa statale di dettare principi generali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Di conseguenza, la relativa disciplina è costituita da disposizioni non derogabili da parte delle autonomie speciali che 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 della Costituzione.

La Corte Costituzionale giudica la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Infatti la differenza esistente tra la disciplina contenuta nell'art. 3, comma 1, della legge valdostana e la normativa statale circa il periodo in cui può essere esercitata la facoltà di chiedere l'esonero (triennio invece che quinquennio), viola la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento all'intera disciplina dell'istituto dell'esonero. Quest'ultimo incide sui diritti e gli obblighi delle parti del rapporto di lavoro pubblico: esso comporta la sospensione dell'obbligo fondamentale del dipendente (quello di eseguire la prestazione lavorativa) e la sostituzione dell'oggetto dell'obbligazione principale della parte datoriale (quella retributiva). Trattandosi di istituto che integra la disciplina privatistica del rapporto contrattuale che lega il dipendente con l'ente pubblico, esso appartiene alla materia dell'ordinamento civile e pertanto l'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009 è illegittimo perché invade un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva statale. Il fatto, poi, che lo Stato abbia circoscritto l'operatività dell'istituto solamente ad alcune categorie di dipendenti pubblici (escludendo, in particolare, il personale delle Regioni e degli enti locali), non incide certo sull'individuazione della materia alla quale appartiene la norma e, quindi, neppure sulla decisione della presente questione.