

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

DISEGNO DI LEGGE

N. 520

presentato dalla Giunta regionale,
su proposta del Vice Presidente della Regione, PACI

il 13 giugno 2018

Lavoro straordinario dei dipendenti regionali in occasione di consultazioni elettorali.
Interpretazione autentica dell'articolo 90 della legge regionale n. 7 del 1979

RELAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE

Il presente disegno di legge si è reso necessario per disciplinare, in modo più coerente rispetto agli adempimenti previsti dai procedimenti elettorali, il lavoro straordinario che i dipendenti dell'Amministrazione regionale, aventi le competenze professionali necessarie alla realizzazione di tali attività, possono svolgere nel periodo precedente e successivo alla data delle consultazioni elettorali e referendarie regionali.

In proposito si rappresenta l'esigenza di fare chiarezza sulla corretta applicazione dell'articolo 90 della legge regionale 6 marzo 1979, n. 7 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Sardegna) in merito alla disciplina derogatoria ivi prevista in materia di lavoro straordinario per lo svolgimento delle elezioni e referendum la cui organizzazione ricade nella competenza della Regione, fungendo le frequenti perplessità interpretative dei diversi soggetti preposti all'attuazione.

La succitata norma regionale è coerente con l'articolo 18 della legge 23 aprile 1976, n. 136 (Riduzione dei termini e semplificazione del procedimento elettorale), che stabilisce un principio derogatorio delle vigenti disposizioni in materia di straordinario in occasione di consultazioni elettorali. Pertanto, così come per gli altri enti, la richiamata deroga è da intendersi operante rispetto alle disposizioni normative e contrattuali che attengono alla gestione e autorizzazione al lavoro straordinario ed anche con riferimento al principio di onnicomprensività del trattamento accessorio dei dipendenti, coerentemente con le disposizioni in materia applicate a livello nazionale da tutte le Regioni e dal Ministero dell'interno anche rispetto ai dipendenti della carriera prefettizia.

Questo aspetto assume particolare rilievo ai fini di assicurare il corretto esercizio di un diritto costituzionalmente garantito, dando una risposta operativa che, in termini organizzativi, si concentra in un ristretto periodo temporale con la necessità di interventi specialistici per risolvere efficacemente frequenti situazioni di emergenza che comportano lavoro straordinario specialmente oltre i cinque

giorni settimanali, in cui si articola la prestazione lavorativa contrattuale dei dipendenti regionali, con continuità temporale pari e superiore alle 11 ore.

Altresì, la non corretta applicazione della disciplina derogatoria de quo implicherebbe una disparità di trattamento rilevante rispetto al personale delle prefetture utilizzato durante le elezioni, a seguito di specifiche convenzioni tra Regione e Ministero dell'interno in base alle quali il lavoro straordinario di detto personale è retribuito in deroga a carico del bilancio regionale.

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Interpretazione autentica dell'articolo 90
della legge regionale n. 7 del 1979
(Lavoro straordinario
connesso a consultazioni elettorali)

1. L'articolo 90 della legge regionale 6 marzo 1979, n. 7 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Sardegna) è da intendersi riferito a tutte le elezioni e ai referendum la cui competenza organizzativa è posta in capo alla Regione. La deroga allo straordinario prevista è da intendersi estesa alle disposizioni concernenti l'onnicomprensività del trattamento retributivo dei dipendenti con i soli limiti indicati nel medesimo articolo.



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**Relazione preliminare di analisi tecnico normativa (ATN)
del 7 giugno 2018**

Oggetto	Disegno di legge "Interpretazione autentica dell'articolo 90 della legge regionale n. 7 del 1979"
Proponente	Presidenza della Regione – Direzione generale
Testo analizzato del 6 giugno 2018	

Parte I – Profili tecnico normativi di diritto interno

1.1 – Incidenza sulla normativa vigente

Lo schema di disegno di legge contiene una interpretazione autentica dell'art. 90 della legge regionale 6 marzo 1979, n. 7 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale), in materia di lavoro straordinario durante le elezioni e i referendum regionali.

1.2 – Rispetto delle competenze legislative statali e conformità alla Costituzione e allo Statuto speciale (anche alla luce della giurisprudenza nazionale)

Lo schema di disegno di legge contiene un unico articolo che prevede l'interpretazione autentica dell'art. 90 della legge regionale n. 7 del 1979.

La norma oggetto di interpretazione, nella versione attualmente vigente (introdotta dall'art. 4 della legge regionale 1° giugno 1993, n. 24) recita testualmente:

"Il personale dell'Amministrazione regionale adibito agli adempimenti connessi allo svolgimento delle elezioni e dei referendum regionali può essere autorizzato, previa deliberazione della Giunta regionale, in deroga alle vigenti disposizioni, ad effettuare lavoro straordinario sino ad un massimo individuale di 80 ore mensili e sino ad un massimo di 8.000 ore complessive nel periodo compreso tra i 90 giorni precedenti il giorno in cui possono essere indette le consultazioni elettorali ed i 30 giorni successivi al giorno delle consultazioni stesse"

La norma di interpretazione autentica che si propone prevede che la disposizione debba intendersi sin dalla sua approvazione come riferita a *"tutte le elezioni e ai referendum la cui competenza organizzativa è posta in capo alla Regione"*.

Preliminarmente deve premettersi che una disposizione regionale che preveda l'estensione della regola dello straordinario elettorale anche alle elezioni degli locali non è, di per sé, illegittima, in



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

quanto conforme con disposizioni similari di fonte statale adottate nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile".

In particolare si richiama l'art. 18 della legge 23 aprile 1976, n. 136 (Riduzione dei termini e semplificazione del procedimento elettorale) che prevede:

"In occasione di consultazioni popolari il personale dei comuni, delle prefetture, del Ministero dell'interno, nonché del Ministero di grazia e giustizia, addetto a servizi elettorali, può essere autorizzato dalla rispettiva amministrazione, anche in deroga alle vigenti disposizioni, ad effettuare lavoro straordinario sino ad un massimo individuale di 80 ore mensili, per il periodo intercorrente dalla data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi al trentesimo giorno successivo al giorno delle consultazioni stesse"

Ulteriormente, si richiama l'art. 15 del decreto legge 18 gennaio 1993, n. 8 (Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica), rubricato "Lavoro straordinario dei dipendenti comunali in occasione di consultazioni elettorali" che parimenti prevede detta deroga in relazione ai dipendenti degli enti locali.

In altri termini, su un piano generale, il riconoscimento di lavoro straordinario elettorale, in deroga agli ordinari limiti, può essere riconosciuto anche ai dipendenti regionali in occasione delle elezioni degli enti locali, in quanto disciplina consimile si rinviene nella legge statale riconducendosi la disciplina del lavoro straordinario alla materia della contrattazione collettiva e dunque alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile" (ad esempio Corte cost. 12 aprile 2017, n. 72).

Tuttavia si dovrebbe ad ogni modo differenziare la posizione del personale titolato di incarichi comportanti posizioni organizzative, rispetto al quale nella disciplina degli enti locali si prevede (Orientamento RAL1624 dell'ARAN) che lo specifico istituto in esame, comportante un regime derogatorio, trovi applicazione esclusivamente al lavoro straordinario reso nel giorno di riposo settimanale, coincidente di norma con la domenica, oppure adottare la previsione già introdotta dall'art. 13 della legge regionale 23 dicembre 2015, n. 35 (Disposizioni urgenti per interventi sul patrimonio culturale e la valorizzazione dei territori, occupazione, opere pubbliche e rischio idrogeologico e disposizioni varie), in materia di protezione civile, per cui "La deroga dell'onnicomprendività del trattamento retributivo trova applicazione anche nei confronti del personale non dirigente incaricato, limitatamente alle attività che non rientrano tra quelle a cui l'incarico si riferisce ovvero in relazione alle attività che eccedono i limiti di lavoro straordinario contrattualmente previsti".

La norma attualmente in esame - lo si ribadisce, nei contenuti di per sé costituzionalmente legittima - reca la criticità correlata alla sua formulazione come norma di interpretazione autentica posto che non



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

si introduce una disciplina innovativa valevole solo per il futuro, ma si dispone una norma che auto qualificandosi come "norma di interpretazione autentica", sostanzialmente deve essere così applicata sin dalla sua prima entrata in vigore, nonostante peraltro la novella già successivamente intervenuta (l.r. n. 24/1993).

Nel caso di specie non appare plausibile un'interpretazione autentica nel senso indicato dallo schema di disegno di legge in esame. Il fatto che siano trascorsi ben 39 anni dall'adozione della norme oggetto di interpretazione ed il suo riferimento alle elezioni degli enti locali, che in tale data non erano gestite dalla Regione, nonché il riferimento a istituti quali quello della omnicomprensività della retribuzione introdotti anche essi in data successiva al 1979, rendono la formulazione della norma, in termini di interpretazione autentica, irragionevole e pongono fondati dubbi sulla sua legittimità costituzionale.

La norma in esame, pertanto, potrebbe essere quindi oggetto di rilievo da parte del Governo.

Si suggerisce pertanto di valutare l'introduzione di una norma di legge avente carattere espressamente retroattivo ma non di interpretazione autentica. Si rammenta che a parere della giurisprudenza della Corte costituzionale, non è di per se vietata l'introduzione di norme retroattive (da ultimo Corte costituzionale n. 89 del 2018; n. 150 del 2015), che dovranno essere sottoposte ad uno stringente esame sui seguenti punti:

- 1) Rispetto delle esigenze di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono "motivi imperativi di interesse generale" ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU, anche attraverso loro indicazione espressa sia nel testo proposto sia nella relazione illustrativa (si potrebbe in tale caso fare riferimento all'art. 36 della Costituzione, al cui comma primo si prevede che *"Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa"*);
- 2) Motivazione della norma proposta sotto il profilo della ragionevolezza, legata anche al termine di retroazione;
- 3) Non contrasto della norma proposta con altri principi costituzionali, quali il principio di eguaglianza, la tutela dell'affidamento nella certezza dell'ordinamento giuridico, specialmente in materia processuale (nel tal caso il principio di eguaglianza verrebbe soddisfatto dall'estensione dello straordinario elettorale ai dipendenti regionali nelle elezioni degli enti locali, in quanto altrimenti si troverebbero in una situazione di disparità di trattamento rispetto ai dipendenti degli enti locali);
- 4) Rispetto della funzione giudiziaria con conseguente divieto di intervenire sugli effetti del giudicato e sulle fattispecie *sub iudice*.



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

1.3 – Eventuali giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto

Non sono stati riscontrati giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto di fronte alla Corte costituzionale.

1.4 – Ulteriori considerazioni

Si tenga conto che una norma simile, contenuta nel Disegno di legge "Misure urgenti in materia di personale" n. 283 è stata soppressa durante l'esame nella Commissione consiliare competente (il disegno di legge è divenuto successivamente la legge regionale 11 novembre 2016, n. 28.

Parte II – Profili tecnico normativi di diritto dell'Unione europea e diritto internazionale

2.1 Rispetto della normativa dell'Unione europea (anche alla luce della giurisprudenza dell'Unione europea)

Per il rispetto della normativa dell'Unione europea si rinvia a quanto indicato nella parte I.

2.2 – Eventuali giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto

Non sono stati riscontrati giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto di fronte al giudice europeo.

Parte III – Profili di qualità della normazione e tecnica legislativa

3.1 – Progetti di modifica della stessa materia già in corso di esame in Consiglio regionale

Non sono stati riscontrati progetti di modifica della stessa materia già in corso di esame in Consiglio regionale.

3.2 – Correttezza delle definizioni

Lo schema di disegno di legge non contiene definizioni.



**REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

3.3 – Correttezza dei riferimenti normativi

I riferimenti normativi sono corretti.

3.4 – Correttezza delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti, presenza di abrogazioni implicite

Lo schema di disegno di legge non contiene modifiche o abrogazioni.

3.5. Ulteriori considerazioni sulla corretta formulazione e stesura del testo normativo sulla base delle regole di tecnica legislativa

Si veda la sezione "testo alternativo".



**REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

Testo alternativo (in grassetto le modifiche, sottolineate le parti da rivedere, barrate le parti da sopprimere)

Disegno di legge "**Lavoro straordinario dei dipendenti regionali in occasione di consultazioni elettorali**. Interpretazione autentica dell'articolo 90 della legge regionale n. 7 del 1979"

Art. 1

Lavoro straordinario dei dipendenti regionali in occasione di consultazioni elettorali. Interpretazione autentica dell'articolo 90 della legge regionale **6 marzo 1979**, n. 7 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Sardegna)

1. L'articolo 90 della legge regionale **6 marzo 1979**, n. 7 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Sardegna) è da intendersi riferito a tutte le elezioni e ai referendum la cui competenza organizzativa è posta in capo alla Regione. La deroga allo straordinario ivi prevista è da intendersi estesa alle disposizioni concernenti l'onnicomprendività del trattamento retributivo dei dipendenti con i soli limiti indicati nel medesimo articolo.