

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **153/1985** (ECLI:IT:COST:1985:153)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **ROEHRSEN**

Udienza Pubblica del **12/12/1984**; Decisione del **06/05/1985**

Deposito del **23/05/1985**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **10914 10915**

Atti decisi:

N. 153

SENTENZA 6 MAGGIO 1985

Deposito in cancelleria: 23 maggio 1985.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 131 bis del 5 giugno 1985.

Pres. ELIA - Rel. ROEHRSEN

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN -
Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO
MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO
ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO -
Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott.
FRANCESCO GRECO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 1978, n. 87 (Istituzione dell'Ente regionale di sviluppo agricolo) promossi con le seguenti ordinanze:

1) due ordinanze emesse il 7 dicembre 1979 dal T.A.R. per l'Abruzzo sui ricorsi proposti da Capranica Ferdinando e Agostinone Roberto ed altri contro Ente Regionale di Sviluppo Agricolo ed altro, iscritte ai nn. 871 e 872 del registro ordinanze 1980 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 56 e 63 dell'anno 1981;

2) ordinanza emessa il 7 dicembre 1979 dal T.A.R. per l'Abruzzo sul ricorso proposto da De Tiberis Ugo ed altri contro Ente Regionale di Sviluppo Agricolo ed altri, iscritta al n. 151 del registro ordinanze 1981 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 144 dell'anno 1981;

3) ordinanza emessa il 30 aprile 1980 dal T.A.R. per l'Abruzzo - Sezione de L'Aquila - sul ricorso proposto da Del Rosso Antonio ed altri contro Ente Regionale di Sviluppo Agricolo, iscritta al n. 227 del registro ordinanze 1981 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 234 dell'anno 1981.

Visti gli atti di costituzione di Capranica Ferdinando, dell'Ente della Regione Abruzzo, di Agostinone Roberto, di De Tiberis Ugo ed altri e di Del Rosso Antonio ed altri;

udito nell'udienza pubblica del 12 dicembre 1984 il Giudice relatore Guglielmo Roehrsen.

Ritenuto in fatto:

Alcuni funzionari del disciolto Ente Fucino impugnarono talune delibere dell'ERSA (ente al quale erano stati trasferiti) con le quali era stata stabilita la cessazione della corresponsione di ogni compenso e indennità non previsti per il personale regionale, il recupero dell'assegno personale derivante dalla differenza tra il trattamento economico in godimento alla data del 31 dicembre 1978 e quello spettante in base alla legge Regione Abruzzo 28 dicembre 1978, n. 87, la cessazione di ogni versamento sul Fondo di previdenza. Nel ricorso proposto dinanzi al TAR per l'Abruzzo, essi - nella considerazione che dette delibere davano attuazione all'art. 15 della predetta legge regionale n. 87 del 1978 - sollevarono questione di legittimità costituzionale di tale norma.

Il TAR ritenne la questione rilevante e non manifestamente infondata e, con ordinanza 7 dicembre 1979 (n. 872 R.O. 1980), rimetteva a questa Corte l'esame della legittimità costituzionale del suddetto art. 15, in riferimento all'art. 117 Cost. ed ai principi stabiliti nella legge statale 30 aprile 1976, n. 386.

Secondo l'ordinanza, le norme di tali leggi debbono ritenersi "norme di principio".

Ne deriverebbe che l'art. 15 della legge Regione Abruzzo 28 dicembre 1978, n. 87 - statuendo in maniera non conforme ai suddetti principi in materia di trattamento giuridico-economico del personale dell'ERSA - si porrebbe in contrasto con l'art. 117 Cost., che impone al legislatore regionale di rispettare i principi della legislazione dello Stato.

Dinanzi a questa Corte si sono costituiti i dipendenti dell'Ente Fucino che avevano proposto il ricorso al TAR, chiedendo che sia pronunciata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per le ragioni indicate nell'ordinanza di rimessione.

La Regione Abruzzo e l'ERSA si sono costituiti fuori termine.

Con ordinanza emessa anch'essa il 7 dicembre 1979 (n. 871, R.O. 1980), nel giudizio promosso da un altro dipendente dell'Ente Fucino - il quale aveva impugnato la delibera con la quale l'ERSA aveva deciso la cessazione del versamento sul preesistente Fondo di previdenza delle quote a carico dell'Amministrazione - il TAR dell'Abruzzo ha sollevato questione di legittimità costituzionale analoga alla precedente, relativa all'art. 15 della legge Regione Abruzzo 28 dicembre 1978, n. 87, ma - a quanto si deduce dal contesto dell'ordinanza - limitatamente alla parte in cui ha statuito la liquidazione del suddetto Fondo a favore degli interessati.

In tale giudizio si è costituito il ricorrente, chiedendo che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale della suddetta norma.

La Regione e l'ERSA si sono costituiti fuori termine.

Con altra ordinanza 7 dicembre 1979 il TAR per l'Abruzzo (n. 151/R.O. 1981) ha sollevato ancora questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge Regione Abruzzo 28 dicembre 1978, n. 87, ma in relazione anche agli artt. 36 e 97. Quanto alla violazione dell'art. 36, si afferma che il principio secondo il quale al lavoratore deve essere corrisposta una retribuzione proporzionata non solo alla quantità, ma anche alla qualità del lavoro, trova riconoscimento nell'attribuzione delle qualifiche, il cui conferimento avviene attraverso procedimenti strutturali in modo tale che vengano, in ogni caso, riconosciuti i meriti ed apprezzate le qualità individuali. Nulla di tutto questo sarebbe dato riscontrare nella legge in esame, in forza della quale, per il personale dell'ERSA, vengono istituite fasce retributive ristrette, raggruppandosi sotto una unica qualifica dirigenti con mansioni, funzioni e responsabilità diverse, con un vero e proprio "appiattimento" che nega il giusto riconoscimento della "qualità" del lavoro.

Quanto all'art. 97 Cost., si deduce che la legge impugnata non determinando né le sfere di competenza, né le attribuzioni, né le responsabilità dei dipendenti e, ponendo a base di ogni progressione economica la sola anzianità, non sarebbe idonea a garantire il buon andamento della pubblica Amministrazione.

Si sono costituiti i ricorrenti chiedendo, per le stesse ragioni indicate nell'ordinanza di rimessione, che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

Si è costituito pure l'ERSA deducendo, quanto alla dedotta violazione dell'art. 117 Cost., in relazione all'art. 5 della legge n. 386/1976 ed all'art. 35 della legge n. 70/1975, che il TAR avrebbe omesso ogni verifica sull'effettiva sussistenza della violazione dei diritti acquisiti dal personale nell'ambito del rapporto con l'Ente Fucino. Inoltre l'art. 5 della legge n. 386/1976, nel richiamare l'art. 35 della legge n. 70 del 1975, si limitava a vincolare le Regioni all'osservanza dei soli "principi fondamentali" stabiliti dalla legge n. 70 per quanto attiene allo stato giuridico, al trattamento economico ed all'indennità di fine servizio del personale degli enti pubblici. Cosicché l'ordinanza del TAR non darebbe conto della ragione per la quale la norma denunciata si porrebbe in contrasto con i "principi fondamentali" della legge n. 70. Al contrario, se questi si facciano consistere nell'istituto delle qualifiche funzionali (art. 16), nella previsione delle classi stipendiali (art. 17) e nel principio di "chiarezza" del trattamento economico, si dovrebbe riconoscere che si tratta di principi ai quali il legislatore regionale si è adeguato.

Infondata sarebbe pure la censura prospettata in relazione all'art. 36 Cost., mentre quella relativa all'art. 97 sarebbe irrilevante. La Regione concludeva, pertanto, chiedendo che le questioni proposte fossero dichiarate inammissibili o non fondate.

Si costituiva anche la Regione Abruzzo, ma fuori termine.

Con l'ultima ordinanza del 30 aprile 1980 (n. 227/R.O. 1981) il TAR per l'Abruzzo solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, quinto comma, della legge Regione Abruzzo 28 dicembre 1978, n. 87, in riferimento all'art. 117 Cost. "per violazione dei principi stabiliti dall'art. 5, lett. e), della legge 20 maggio 1975, n. 70".

Secondo il TAR, a termini dell'art. 5, lett. e), della legge 30 aprile 1976, n. 386, le Regioni sono tenute a disciplinare con propria legge "il trattamento giuridico ed economico del personale degli enti di sviluppo, ai sensi dell'art. 35 della legge 20 marzo 1975, n. 70, in modo da assicurare uniformità di trattamento tra gli enti stessi". A norma del suddetto art. 35 della legge n. 70/1975, le Regioni devono legiferare nella soggetta materia "nell'ambito dei principi fondamentali" stabiliti dalla legge stessa e tra le altre disposizioni legislative statali attinenti al trattamento di quiescenza, v'è quella del secondo comma dell'art. 14 che testualmente dispone: "I fondi integrativi di previdenza previsti dai regolamenti di taluni enti sono conservati limitatamente al personale in servizio o già cessato dal servizio alla data di entrata in vigore della presente legge". Costituendo questa norma uno dei principi fondamentali ai quali la Regione è tenuta ad attenersi nell'emanare il proprio provvedimento legislativo nella soggetta materia, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, quinto comma, della legge Regione Abruzzo n. 87 del 1978, sarebbe non manifestamente infondata, per contrasto con i principi sanciti dall'art. 5, lett. e), della legge 30 aprile 1976, n. 386 e degli artt. 14 e 35 della legge 20 marzo 1975, n. 70.

Si è costituita la Regione Abruzzo, la quale, lamenta che l'ordinanza di rimessione non ha motivato la rilevanza della questione.

Nella memoria depositata si osserva che, secondo il giudice a quo, la legge regionale impugnata contrasterebbe con l'art. 35 della legge n. 70 del 1975 in base al rinvio della legge n. 70 contenuto nell'art. 5, lett. e), inserito nel titolo I "Norme di principio" della legge n. 386/1976; a sua volta l'art. 35 cit. rinvierebbe all'art. 14 stessa legge e, pertanto, l'illegittimità costituzionale deriverebbe dal contrasto con gli artt. 14 e 35 della legge n. 70 del 1975. In effetti la legge regionale ha proceduto ad istituire l'ente di sviluppo ed ha attribuito al personale lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale regionale (art. 15, primo comma). Tale disposizione, che non è contestata, attua, nell'ambito regionale, il principio generale dell'ordinamento, della parità di retribuzione e parità di qualifica, indipendentemente dall'amministrazione di appartenenza. A norma dell'art. 26, secondo comma, della cit. legge n. 70 del 1975, il trattamento economico deve essere determinato "in modo che ai dipendenti degli enti sia assicurata parità di trattamento economico e parità di qualifica indipendentemente dall'amministrazione di appartenenza e in modo da essere finalizzato al perseguimento di una progressiva perequazione delle condizioni giuridiche ed economiche di tutti i dipendenti pubblici". Da ciò deriverebbe da un lato che l'art. 15, quinto comma, della legge regionale è disposizione che si applica o esegue quella del precedente primo comma, da cui discende logicamente e che, non essendo contestata, impedisce che siano contestati i logici sviluppi o corollari; dall'altro, che il citato quinto comma non viola l'art. 35 della n. 70/1975 né l'art. 14 della stessa legge.

Infatti, tra i "principi fondamentali stabiliti dalla presente legge" (art. 35) dovrebbe annoverarsi quello denunciato, nel citato art. 26 e confermato in questo suo valore dalla successiva legislazione, non, invece, la disposizione intertemporale del secondo comma dell'art. 14 della medesima legge n. 70.

Comunque, mancherebbe ogni dimostrazione della reformatio in peius e la questione sarebbe, pertanto, infondata.

Si è costituito anche l'ERSA, ma fuori termine.

Considerato in diritto:

1. - Le quattro ordinanze in epigrafe sollevano questioni di legittimità costituzionale che investono le disposizioni di una medesima legge regionale (art. 15 della legge regionale Abruzzo 28 dicembre 1978, n. 87: "Istituzione dell'Ente regionale di sviluppo agricolo") e che, inoltre, sono fra loro analoghe: i relativi giudizi possono, quindi, essere riuniti ai fini di un'unica sentenza.

2. - Nelle ordinanze predette si parte dalla premessa che le norme contenute nella legge statale 30 aprile 1976, n. 386 ("Norme di principio, norme particolari e finanziarie concernenti gli enti di sviluppo"), per effetto di quanto disposto nel suo art. 1, hanno valore di norme di principio che il legislatore regionale deve seguire in toto.

Ciò posto, le questioni sollevate sono sostanzialmente le seguenti:

a) La norma contenuta nell'art. 15 della legge regionale, nel punto (primo comma) nel quale attribuisce al personale del disciolto Ente Fucino puramente e semplicemente lo stato giuridico ed economico del personale regionale e liquida a favore degli interessati il fondo integrativo di previdenza, con ciò consentendo la soppressione del fondo stesso, si porrebbe in contrasto con l'art. 5 della legge statale 20 marzo 1975, n. 70 ("Disposizioni per il riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente") il cui art. 31 dispone che "il primo accordo sindacale concluso ai sensi della presente legge dovrà far salvi gli eventuali trattamenti di miglior favore fruiti dal personale alla data di entrata in vigore della nuova disciplina" e il cui art. 15 (rectius, 14, secondo comma), stabilisce che "i fondi integrativi di previdenza previsti dai regolamenti di taluni enti sono conservati limitatamente al personale in servizio o già cessato dal servizio alla data di entrata in vigore della presente legge".

In altri termini si contesta la legittimità costituzionale delle norme regionali predette da un lato perché non avrebbero fatto salvo il principio in virtù del quale non è consentita la reformatio in peius del trattamento economico già raggiunto dai dipendenti pubblici e dall'altro perché avrebbe proceduto alla eliminazione del fondo integrativo di previdenza (ord. 151/1981; 872/1980; 871/1980; 27/1981);

b) l'art. 15 della legge regionale violerebbe l'art. 36 Cost., in quanto la stessa legge, creando fasce retributive ristrette e raggruppando sotto unica qualifica dirigenti con mansioni e responsabilità diverse ha posto in essere un appiattimento, negando il giusto riconoscimento alla qualità del lavoro (ord. n. 151/1981);

c) la stessa norma violerebbe ancora l'art. 97 Cost., perché essa non determina né le sfere di competenza né le attribuzioni né le responsabilità dei dipendenti e pone a base di ogni progressione economica la sola anzianità, mentre la efficienza della P.A. non è raggiungibile senza un sistema di incentivi morali ed economici che inducano il personale a svolgere il proprio servizio nel modo migliore (ord. n. 151/1981).

Le questioni non sono fondate.

3. - La prima questione, come si è notato, investe da un lato il trattamento economico dei dipendenti dell'ex ente Fucino e dall'altro il trattamento previdenziale.

Per quel che concerne il presunto timore di una reformatio in peius del trattamento economico raggiunto dai singoli dipendenti del disciolto ente inquadrati nel personale regionale, ritiene la Corte che il divieto di una siffatta reformatio è ormai talmente consolidato che non occorre neppure menzionarlo nelle disposizioni di legge che hanno ad oggetto il trattamento medesimo: si tratta di un principio generale elaborato e costantemente affermato dalla giurisprudenza.

Non è, quindi, in alcun modo dubbio che il personale proveniente dall'ente Fucino debba continuare a percepire il trattamento economico migliore del quale fruiva presso l'ente predetto anche dopo l'entrata in vigore della denunciata legge abruzzese, la quale non può non essere interpretata alla stregua di quei principi. Tanto più che nel caso di specie non si rinviene, nella ripetuta legge, alcuna disposizione la quale possa indurre a ritenere che il legislatore abbia voluto discostarsene.

Per quel che attiene, invece, alla pretesa incostituzionalità della norma in questione, per avere consentito la soppressione del fondo di previdenza, la Corte osserva preliminarmente che l'art. 1 della legge statale n. 386 del 1976 non afferma affatto che tutte indistintamente le disposizioni della legge medesima costituiscono principi da osservarsi dal legislatore regionale: l'art. 1 è contenuto nel titolo I della legge "norme di principio" e afferma che le leggi regionali istitutive degli enti di sviluppo agricolo "sono emanate nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalla presente legge". È soltanto attraverso la applicazione delle usuali regole di ermeneutica che si possono individuare le norme di principio che devono essere osservate dalle Regioni a statuto ordinario nell'ambito delle precisazioni fatte dalla giurisprudenza di questa Corte, la quale ha affermato che le Regioni sono tenute ad osservare non già gli specifici disposti legislativi ma piuttosto i criteri generali ed ha riconosciuto in ogni caso alle Regioni medesime una qualche discrezionalità quanto meno nello adattamento delle norme statali alle esigenze locali (Sent. n. 97 del 1974 e n. 83 del 1982).

Ciò posto, ad avviso della Corte, la norma contenuta nell'art. 14 non può rientrare nell'ambito dei principi fondamentali di cui l'art. 117 Cost. esige il rispetto, in quanto si tratta di una disposizione di carattere chiaramente transitorio, destinata a rimanere in vigore solo fino al sopravvenire di una nuova disciplina definitiva della materia.

In queste condizioni dall'art. 14 non può derivare alcuna limitazione al potere legislativo della Regione nella materia de qua e l'art. 15, quinto comma, della legge regionale n. 87 del 1978 non si pone in contrasto con alcuna regola statale da osservare necessariamente.

D'altro canto il quinto comma dell'art. 15 della legge regionale prevede la liquidazione a favore degli interessati del fondo integrativo di previdenza, sicché i diritti patrimoniali di costoro derivanti dai versamenti effettuati in passato non vengono menomati.

4. - Per quel che riguarda, infine, la pretesa violazione degli artt. 36 e 97 Cost., la Corte deve ricordare che l'art. 15 della legge regionale in questione non contiene direttamente la disciplina della materia, ma con il primo comma fa rinvio alle disposizioni sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale della Regione Abruzzo, materia la quale è stata disciplinata dalla legge regionale abruzzese 2 agosto 1973, n. 32 ("Norme per lo statuto del personale").

Ora con la sent. n. 277 del 1983 la Corte ha già avuto occasione di esaminare la legittimità costituzionale delle norme contenute in questa legge proprio con riferimento ai parametri costituzionali degli artt. 36 e 97 ed ha riconosciuto che questi parametri non sono violati. Dalle considerazioni svolte in tale sentenza la Corte non ha motivo di discostarsi, anche perché nelle ordinanze di rimessione non viene addotto alcun motivo od argomento diverso da quelli già esaminati.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 1978, n. 87 ("Istituzione dell'Ente regionale di sviluppo agricolo") sollevate con le ordinanze di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 117, 36 e 97 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 1985.

F.to: LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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.