

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **6/1986** (ECLI:IT:COST:1986:6)

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

Presidente: **PALADIN** - Redattore: - Relatore: **MALAGUGINI**

Camera di Consiglio del **10/12/1985**; Decisione del **08/01/1986**

Deposito del **14/01/1986**; Pubblicazione in G. U. **29/01/1986**

Norme impugnate:

Massime: **11825**

Atti decisi:

N. 6

SENTENZA 8 GENNAIO 1986

Deposito in cancelleria: 14 gennaio 1986.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 4/1 s.s. del 29 gennaio 1986

Pres. PALADIN - Rel. MALAGUGINI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LIVIO PALADIN, Presidente - Avv. ORONZO REALE - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - 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 - Prof. RENATO DELL'ANDRO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia

di tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale e di navigazione e porti lacuali e dei relativi personali ed uffici) promosso con l'ordinanza emessa il 9 febbraio 1977 dal Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna sul ricorso proposto da Piombini Piergiorgio e/Regione Emilia-Romagna iscritta al n. 418 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 306 dell'anno 1977.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 10 dicembre 1985 il Giudice relatore Alberto Malagugini.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ricorso in data 26 novembre 1974 il dr. P. G. Piombini ex dipendente del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile trasferito alla Regione Emilia Romagna, impugnava innanzi al T.A.R. di tale Regione la delibera che, in applicazione delle leggi regionali n. 25 e 26 del 20 luglio 1973, ne disponeva l'inquadramento nei ruoli regionali, lamentando la mancata corresponsione dell'assegno mensile e dell'assegno ad personali previsti dal primo e dal secondo comma dell'art. 4 della l. 16 febbraio 1967 n. 14, avvenuto a suo avviso, in violazione dell'art. 22 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5, a termini del quale il personale proveniente da tale Ministero " conserva ad personali i benefici goduti a qualsiasi titolo alla data " del trasferimento.

La Regione resistente contestava tale pretesa, osservando che la citata normativa regionale fissa il principio della omnicomprensività della retribuzione dei dipendenti regionali e che sola funzione dell'art. 22 del d.P.R. n. 5 del 1972, era quella di evitare che, nel trapasso dal sistema normativa statale a quello regionale, i dipendenti pubblici potessero subire pregiudizio: pregiudizio che, nella specie, era sicuramente da escludere, essendo di fatto la retribuzione complessiva percepita dal ricorrente dopo l'inquadramento nei ruoli regionali " sensibilmente superiore " a quella complessiva percepita presso lo Stato. Ove interpretato nel senso fatto proprio dal ricorrente, il cit. art. 22 sarebbe da considerare costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost., perché in ordine al trattamento economico discriminerebbe fra dipendenti regionali esercenti le medesime funzioni, in ragione della semplice provenienza da diverse Amministrazioni.

2. - Il T.A.R. adito giudicava fondata la pretesa del ricorrente, osservando che il principio di omnicomprensività contenuto nell'art. 96 L. R. n. 25/1973 non può impedire la applicazione della norma speciale di cui al citato art. 22, a suo avviso univoco nel senso di stabilire che il trattamento ivi previsto si aggiunge a quello che il personale in questione viene a percepire dalle Regioni a statuto ordinario. A ritenere altrimenti, l'art. 96 dovrebbe ritenersi costituzionalmente illegittimo, per inosservanza dei principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 22 del d.P.R. n. 5 del 1972.

Su tale premessa interpretativa, il T.A.R. per l'Emilia-Romagna ravvisava " un evidente contrasto " tra l'art. 22 del d.P.R. n. 5 del 1972, e gli artt. 3 e 97 della Costituzione, " in quanto gli ex dipendenti del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile trasferiti alla Regione Emilia-Romagna (i quali, come risulta, per effetto del trattamento da essa determinato, godono di uno stipendio superiore a quello comunque da essi fruito presso l'Amministrazioni di provenienza) verrebbero a conseguire un'ulteriore maggiorazione della retribuzione, ingiustificata rispetto a quella propria di funzionari, anche tecnici, svolgenti mansioni di similare importanza e responsabilità ".

Il detto art. 22, inoltre, sarebbe viziato anche per violazione dell'art. 76 Cost.. Il d.P.R. n. 5

del 1972, infatti, come gli altri decreti in pari data o in data 15 gennaio, è stato emanato sulla base della delega conferita al Governo dall'art. 17 della l. 16 maggio 1970 n. 281, il quale non avrebbe consentito al Governo stesso di imporre alle Regioni il mantenimento di un privilegio ingiustificato (ed espressione della c.d. " giungla retributiva ") a favore di certi dipendenti provenienti da particolari Amministrazioni dello Stato.

3. - Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, intervenuta nel giudizio in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 22 del d.P.R. n. 5 del 1972 avrebbe la medesima ratio che ispira anche gli artt. 18, sesto comma, e 21, primo comma, dello stesso d.P.R., quella cioè di " garantire le posizioni economiche del personale statale che viene trasferito alle regioni ".

Al riguardo, occorrerebbe distinguere due momenti nella vicenda del trasferimento del personale statale di cui all'art. 22 d.P.R. n. 5 del 1972 alle Regioni. In un primo momento, che va dalla messa a disposizione sino all'inquadramento in ruolo, l'art. 22 varrebbe ad eliminare un possibile dubbio derivante dalla formulazione dell'art. 18 dello stesso decreto presidenziale a tenor del quale al personale messo a disposizione " continuano ad applicarsi, fino al suo inquadramento nei ruoli o contingenti regionali, le norme relative allo stato giuridico ed al trattamento economico di attività, previdenza, assistenza e quiescenza dei dipendenti, dello Stato ". Formulazione, questa, che in astratto avrebbe potuto ritenersi non comprensiva delle norme speciali riferentisi al solo personale del Ministero dei trasporti e che va invece diversamente letta alla luce appunto dell'art. 22.

In un secondo momento, che si apre con l'inquadramento nei ruoli regionali, i benefici derivanti dalla applicazione dell'art. 4 della l. n. 14 del 1967 sarebbero assicurati non solo dall'art. 22 (che anzi, riferendosi al personale " assegnato " alle Regioni, sembra occuparsi delle sole vicende intercorrenti dalla messa a disposizione all'inquadramento), ma anche e soprattutto dall'art. 21, che impone alle Regioni di salvaguardare " le posizioni di carriera ed economiche già acquisite " dal personale statale che passa alle Regioni.

In nessuno dei due momenti, comunque, l'art. 22 garantirebbe al personale trasferito dai ruoli del Ministero dei trasporti un trattamento economico superiore a quello già goduto nei ruoli di provenienza, come la stessa lettura degli artt. 21 (che utilizza il verbo " salvaguardare ") e 22 (che utilizza il verbo " conservare ") dimostrerebbe. L'eventuale differenza di trattamento fra il personale trasferito e quello rimasto nei ruoli ministeriali non può dunque essere imputata all'art. 22, ed in ogni caso resta preclusa dall'art. 67 della l. n. 62 del 1953, che non può essere derogato dalla normativa regionale.

L'altra difformità di trattamento, che può derivare dal fatto che l'art. 22 potrebbe garantire al personale trasferito proveniente dal Ministero dei trasporti un trattamento migliore, all'atto dell'inquadramento, di quello riservato al personale trasferito da altre Amministrazioni, non contrasterebbe con il principio di uguaglianza poiché le due situazioni messe a confronto sarebbero disomogenee.

Conclude quindi sul punto l'Avvocatura ribadendo che " scopo e funzione della norma impugnata è solo quella di evitare ogni modificazione in danno del trattamento economico già acquisito dai dipendenti del Ministero dei trasporti al momento della loro messa a disposizione delle Regioni e, se si vuole, del loro inquadramento nei ruoli regionali: cioè medesimi scopo e funzione del primo comma dell'art. 21 che la sentenza n. 142 del 1972 ha precisato costituire applicazione del principio generale che impone la tutela delle posizioni acquisite dal personale trasferito ".

Quanto infine alla presunta violazione dell'art. 76 Cost., rileva l'Avvocatura che l'assenza di principi in materia di trattamento economico nella legge di delegazione (la n. 281 del 1970) non comporta l'illegittimità delle norme delegate, che si sono ispirate al principio

generalissimo della salvaguardia delle posizioni economiche dei pubblici dipendenti trasferiti da una ad altra Amministrazione.

Considerato in diritto:

1. - Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna con ordinanza emessa il 9 febbraio 1977, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5, prospettandone il contrasto con gli artt. 3, 97 e 76 Cost..

Il disposto di legge denunziato, stabilisce che " Il personale dipendente dal Ministero dei trasporti e dell'Aviazione civile assegnato alle Regioni ed in servizio alla data del trasferimento delle funzioni amministrative conserva ad personam i benefici goduti a qualsiasi titolo alla data medesima ".

Il T.A.R. rimettente ritiene indubitabile che il trattamento cui si riferisce il censurato art. 22 " si aggiunge a quello che il personale ivi previsto viene a percepire dalle Regioni a statuto ordinario " ma dubita che la norma, cosl' interpretata, contrasti con gli indicati parametri costituzionali.

2. - La questione di legittimità costituzionale in oggetto è infondata, poiché riposa su di una errata premessa interpretativa.

Va anzitutto considerato che il principio del mantenimento delle posizioni economiche e di carriera del personale statale messo a disposizione delle Regioni è un principio generale della legislazione che ha disposto il primo trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni stesse, del resto in armonia con quell'ancor più generale divieto della reformatio in peius del trattamento dei dipendenti pubblici al mutare della amministrazione di appartenenza, al quale ancora recentemente ha fatto cenno questa Corte (sent. n. 153 del 1985). Anche il d.P.R. n. 5, come gli altri coevi, contiene una norma (l'art. 21) che espressamente sancisce tale principio, imponendo alla legge regionale che dispone l'inquadramento nei ruoli della Regione del personale trasferito, di salvaguardare appunto " le posizioni di carriera ed economiche già acquisite " da tale personale.

A fronte di questa generale previsione, l'art. 22 non ha la funzione di assicurare in particolare al personale proveniente dai ruoli del Ministero dei trasporti il mantenimento di benefici economici già acquisiti quale che sia il trattamento economico preveduto dalle leggi regionali.

Più modestamente la norma impugnata intende semplicemente, da un lato, garantire in via transitoria al personale ivi previsto, nelle more dell'inquadramento nei ruoli regionali, il mantenimento dei benefici già acquisiti; dall'altro, precisare che, all'atto dell'inquadramento, nel calcolo del trattamento già goduto da quel personale debbano essere considerati anche i benefici ad esso riconosciuti a titolo particolare dalle leggi dello Stato, sl' che il trattamento economico complessivo spettante e prima e dopo l'inquadramento non possa essere inferiore a quello percepito presso l'amministrazione dello Stato in quanto comprensivo dei detti benefici particolari.

Nella specie, i benefici in questione consisterebbero, come già ricordato, nell'assegno mensile e nell'assegno ad personam di cui all'art. 4, primo e secondo comma, del d.P.R. n. 1090 del 1966, per come modificato dalla l. n. 14 del 1967: assegni che, dunque, se pure debbono essere calcolati ai fini della determinazione del trattamento economico del personale messo a disposizione delle Regioni, non possono certo essere ulteriormente corrisposti qualora (come

accade nel caso di specie) il trattamento economico attribuito dalla normativa regionale risulti pari o addirittura superiore a quello complessivo già goduto presso l'amministrazione dello Stato.

La contraria interpretazione prospettata dal giudice a quo, non può del resto non scontrarsi con la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, che, riconosciuta la natura di norma transitoria dell'art. 22 del d.P.R. n. 5 del 1972, ritiene che esso confermi il principio di cui al precedente art. 21, ed esclude che i benefici economici richiamati dall'art. 22 possano considerarsi aggiuntivi rispetto al comune trattamento economico previsto dalla normativa regionale ove questo non sia deteriore rispetto al trattamento goduto presso l'Amministrazione statale.

In altri termini, la norma impugnata preclude alla Regione la possibilità di corrispondere al personale trasferito un trattamento inferiore allo stipendio percepito presso l'Amministrazione statale più gli assegni, ma non vale certo da garanzia di un ulteriore aggiuntivo privilegio, qualora lo stipendio regionale sia pari o addirittura superiore all'altro. Conclusione, questa, che è confermata anche dal fatto che lo stesso legislatore statale ha abolito per i dipendenti della Direzione generale della M.C.T.C. ancora in servizio presso il Ministero dei trasporti, gli assegni di che trattasi, sostituendoli con il generale assegno perequativo ex lege 15 novembre 1973, n. 734 (art. 22, in riferimento all'art. 1), e prevedendo che la eventuale differenza fra i primi ed il secondo sia conservata a titolo di assegno ad personali riassorbibile. Il che rende evidente, come già rilevato dalla menzionata giurisprudenza amministrativa, l'inaccettabilità dell'interpretazione che sostenesse per il solo personale trasferito alle Regioni l'esistenza di un diritto al mantenimento di quegli assegni in eccedenza sullo stipendio.

Così interpretata, la norma impugnata non dà origine ad alcuna disparità di trattamento, e perciò si sottrae, con piana evidenza, alle censure di legittimità costituzionale prospettate dal giudice a quo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5, sollevata dal Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna in riferimento agli artt. 3, 76 e 97 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 gennaio 1986.

F.to: LIVIO PALADIN - ORONZO REALE - ALBERTO MALAGUGINI - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO - RENATO DELL'ANDRO.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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.