CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **233/1988** (ECLI:IT:COST:1988:233)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **10/12/1987**; Decisione del **24/02/1988**
Deposito del **03/03/1988**; Pubblicazione in G. U. **09/03/1988**
Norme impugnate:
Massime: **10486 10487 10488**
Atti decisi:

N. 233

SENTENZA 24 FEBBRAIO-3 MARZO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 29 luglio 1978, riapprovata il 14 febbraio 1979, avente per oggetto: "Interpretazione autentica dell'art. 3, ultimo comma, della legge regionale 28 maggio 1975, n. 45", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 6 marzo 1979, depositato in cancelleria il 16 marzo successivo ed iscritto al n. 7 del registro ricorsi 1979;

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

Udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1987 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti, per il ricorrente, e l'Avv. Vincenzo Del Pozzo per la Regione;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 6 marzo 1979 e depositato il 16 marzo 1979, il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, ha promosso questione di costituzionalità, per violazione dell'art. 97 Cost., avverso la legge della Regione Puglia, intitolata "Interpretazione autentica dell'art. 3, ultimo comma, della legge regionale 28 maggio 1975, n. 45", approvata il 29 luglio 1978 e riapprovata, a maggioranza assoluta, il 14 febbraio 1979.

Oggetto di interpretazione da parte della legge impugnata è una statuizione (art. 3, u.c. l. r. n. 45 del 1975), la quale prescrive che al personale di segreteria dei gruppi consiliari "si applicano (...) le disposizioni previste dall'art. 89 della legge regionale n. 18 del 25 marzo 1974". Poiché queste ultime prevedevano per il personale di primo impianto, inserito nei ruoli regionali all'epoca dell'entrata in vigore della legge, il beneficio della riduzione da due anni ad uno del periodo di tempo necessario per passare dalla classe iniziale di stipendio alla prima e, nello stesso tempo, stabilivano varie forme di decorrenza del beneficio medesimo a seconda del ruolo pubblico di provenienza del personale interessato (trasferito o comandato), il senso dell'art. 3, u.c., l. r. n. 45 del 1975, era quello di estendere ai dipendenti dei gruppi consiliari il beneficio dell'anzidetta progressione economica accelerata, ma non le contestuali regole di decorrenza. Queste ultime, infatti, non potevano trovare applicazione riguardo al personale di segreteria dei gruppi consiliari, che, assunto con contratti di diritto privato, soltanto grazie alla stessa legge n. 45 del 1975, (art. 3, comma primo) veniva inquadrato "a domanda" nel ruolo unico regionale. Tale personale, in altri termini, essendo anteriormente legato alla Regione da un rapporto privato, non poteva beneficiare di una decorrenza retrospettiva della progressione economica accelerata, per il semplice fatto che non era collocato per il periodo precedente in alcun ruolo pubblico.

In tale situazione normativa è intervenuta la legge impugnata, che, autoqualificandosi come legge di interpretazione autentica dell'art. 3, u.c., l. r. n. 45 del 1975 - vale a dire delle disposizioni che estendono l'applicabilità del ricordato art. 89, l. r. n. 18 del 1974, ai dipendenti dei gruppi consiliari - ha disciplinato la decorrenza del beneficio della progressione economica accelerata per detto personale, originariamente assunto dalla Regione con contratti di diritto privato. Nel far ciò essa ha disposto che l'art. 3, u.c., l. r. n. 45 del 1975, va inteso come una norma che stabilisce una data di decorrenza del predetto beneficio coincidente con quella "di effettivo inizio del servizio stesso". E ciò significa in pratica che, a norma della legge impugnata, tale data va fatta risalire al momento della presa di servizio conseguente all'assunzione con i ricordati contratti di diritto privato, in apparente analogia con quanto è prescritto nel citato art. 89, l. r. n. 18 del 1974, per il personale originariamente affluito alla Regione da altri ruoli pubblici e collocato inizialmente in posizione di comando presso la Regione stessa.

2. - Nel promuovere ricorso contro tale legge, il Governo, dopo aver ricordato che i dipendenti dei gruppi consiliari hanno già goduto nella Regione Puglia di particolarissime facilitazioni (quali la sistemazione in ruolo senza concorso o la concessione del beneficio della progressione economica accelerata previsto per il personale di primo impianto), sostiene che non si può trovare alcuna giustificazione razionale nell'ulteriore privilegio che la legge impugnata pretende di accordare loro. Innanzitutto perché contrasta con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione e della disciplina del pubblico impiego (art. 97 Cost.) una disposizione che valuta integralmente il servizio prestato prima dell'inquadramento

nei ruoli regionali, quando tale servizio, anziché inerire a un rapporto di pubblico impiego, è prestato, come nel caso in questione, al di fuori di ogni rapporto organico con l'amministrazione pubblica, per la semplice forza di un contratto di diritto privato. In secondo luogo, perché la stessa disposizione, sommando il beneficio ivi previsto con quello della riduzione a un anno del tempo necessario per il conseguimento della prima classe di stipendio, finisce per conferire al periodo di servizio prestato nell'ambito dell'anzidetto rapporto di diritto privato una valutazione maggiore e, comunque, sproporzionata rispetto al servizio prestato dal restante personale regionale dopo la regolare assunzione e immissione in ruolo. Ciò che comporta la violazione del principio d'imparzialità della pubblica amministrazione, proclamato dall'art. 97 della Costituzione.

3. - Costituitasi in giudizio per eccepire l'infondatezza del ricorso, la Regione Puglia ricorda che la stessa legge interpretata, cioè la legge regionale n. 45 del 1975, dispone nel penultimo comma dell'art. 3 che, ai fini del trattamento economico dei dipendenti dei gruppi consiliari, va riconosciuto il servizio "comunque prestato anteriormente all'inquadramento presso le Segreterie dei Gruppi" e che il Governo non ha impugnato siffatta disposizione.

A giudizio della resistente, con la legge impugnata si è semplicemente inteso rimuovere dubbi e incertezze manifestatisi in sede di applicazione e, quindi, evitare un inutile contenzioso, dando alla legge regionale n. 45 del 1975 l'unica interpretazione che non appare, agli occhi della resistente, irrazionale, sperequativa e, in definitiva, iniquamente punitiva nei confronti di un gruppo di dipendenti regionali.

In ogni caso, aggiunge la Regione, la legge censurata è, a suo avviso, inoppugnabile da parte del Governo, in quanto atto di interpretazione autentica di una precedente legge regionale che non era stata oggetto di impugnazione ad opera del Governo medesimo.

4. - Nella pubblica udienza le parti hanno insistito nelle loro posizioni.

Considerato in diritto

1. - Al giudizio di questa Corte è sottoposta una duplice questione. Una, di merito, è prospettata dal ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri e concerne l'asserito contrasto con i principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) da parte della legge della Regione Puglia oggetto del ricorso stesso, la quale, in relazione all'estensione ai dipendenti dei gruppi consiliari originariamente assunti con contratti di diritto privato del beneficio della riduzione alla metà del tempo necessario (due anni) per il passaggio alla prima classe di stipendio, ne fissa "in via interpretativa" la decorrenza al momento dell'iniziale presa di servizio degli stessi dipendenti presso la Regione.

L'altra questione - che, essendo pregiudiziale, va esaminata per prima - è invece posta dalla Regione resistente, la quale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso in base a una pretesa inoppugnabilità, da parte del Governo, di una legge regionale di interpretazione autentica avente ad oggetto una precedente legge che non è stata oggetto di impugnazione da parte del Governo medesimo.

2. - L'eccezione di inammissibilità formulata dalla resistente è priva di qualsiasi fondamento, sia perché la premessa sulla quale poggia - vale a dire la supposizione che si tratti di una legge interpretativa - è errata in via di fatto, sia perché, anche se quella premessa fosse esatta, non sussisterebbe alcun serio motivo per sottrarre le leggi regionali di natura interpretativa al procedimento di controllo e all'eventuale impugnazione di cui all'art. 127 della Costituzione.

Sotto il primo profilo va precisato che, sebbene la legge impugnata si autoqualifichi e sia formulata come una legge interpretativa, ciò non esime questa Corte dal verificare, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, se la qualificazione e la formulazione siano realmente rispondenti al contenuto dispositivo della legge medesima.

Sottoposta a tale verifica, la legge impugnata non rivela i caratteri propri di una legge interpretativa. Siffatta qualificazione giuridica spetta, infatti, a quelle leggi o a quelle disposizioni che, riferendosi e saldandosi con altre disposizioni (quelle interpretate), intervengono esclusivamente sul significato normativo di queste ultime (senza, perciò, intaccarne o integrarne il dato testuale), chiarendone o esplicitandone il senso (ove considerato oscuro) ovvero escludendone o enucleandone uno dei sensi ritenuti possibili, al fine, in ogni caso, di imporre all'interprete un determinato significato normativo della disposizione interpretata. Ma, come risulta dalla descrizione formulata in narrativa (punto 1), la legge impugnata - anziché desumere, enucleare o escludere un qualche significato già insito nella disposizione "interpretata" - interviene sul testo legislativo, aggiungendo una diversa disposizione.

Più in particolare, con tale integrazione testuale, il legislatore regionale estende la decorrenza della progressione economica accelerata, già prevista per il personale di ruolo che all'epoca era in posizione di comando presso la regione (art. 89, c. 4°, l. r. n. 18 del 1974, richiamato dall'art. 3, u.c., l. r. n. 45 del 1975), a favore dei dipendenti dei gruppi consiliari allora legati alla Regione medesima da un rapporto di diritto privato, ottenendo così il risultato pratico, per questi ultimi, di retrodatare l'inizio del trattamento economico previsto per il personale di ruolo al momento della loro presa di servizio conseguente al contratto di diritto privato con cui erano stati originariamente assunti dai gruppi consiliari della Regione. In altre parole, riferendosi a soggetti sicuramente diversi da quelli contemplati nella disposizione che si asserisce "interpretata", la legge impugnata, sotto la veste surrettizia di una norma d'interpretazione autentica, modifica in realtà la precedente disposizione, estendendo ad altri soggetti i benefici ivi previsti.

Del resto, occorre aggiungere che, anche se la legge impugnata fosse propriamente una legge interpretativa, essa risulterebbe in ogni caso soggetta al procedimento di controllo e all'eventuale impugnazione, di cui all'art. 127 della Costituzione. Tali procedure, infatti, si applicano a qualsiasi legge regionale, qualunque sia il contenuto dispositivo che le caratterizza per il solo fatto di essere state deliberate in base al procedimento costituzionalmente previsto per la formazione delle leggi regionali. E ciò è disposto, senza eccezione alcuna, dall'art. 127 Cost., sull'evidente presupposto che anche le disposizioni interpretative introducono nell'ordinamento elementi di innovazione normativa, che rendono tutt'altro che inutile o ripetitivo l'espletamento del procedimento di controllo e dell'eventuale impugnazione ivi previsti.

3. - Nel merito la questione è fondata.

È palesemente contrastante con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, proclamato dall'art. 97 Cost., una legge regionale che, per i dipendenti delle segreterie dei gruppi consiliari originariamente assunti con contratti di diritto privato e poi inquadrati "a domanda" nei ruoli regionali, fa decorrere il beneficio della riduzione alla metà del tempo necessario per il passaggio alla prima classe di stipendio alla data della presa di servizio conseguente alla loro assunzione con i predetti contratti di diritto privato. È, infatti, del tutto irragionevole che una norma, la quale permette al personale di ruolo della Regione di valutare integralmente, ai fini del trattamento economico, il periodo di servizio prestato anteriormente in una posizione di ruolo diversa da quella ricoperta al momento dell'entrata in vigore della legge (nella specie come personale "comandato"), sia estesa a chi era precedentemente legato con l'amministrazione regionale da un rapporto di diritto privato per il servizio prestato in tale veste.

Resta assorbito ogni altro profilo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia approvata il 29 luglio 1978 e riapprovata il 14 febbraio 1979, intitolata "Interpretazione autentica dell'art. 3, ultimo comma, della legge regionale 28 maggio 1975, n. 45".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 3 marzo 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.