CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **879/1988** (ECLI:IT:COST:1988:879)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **GALLO E.**
Camera di Consiglio del **22/06/1988**; Decisione del **07/07/1988**
Deposito del **26/07/1988**; Pubblicazione in G. U. **03/08/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12725 12726**
Atti decisi:

N. 879

SENTENZA 7-26 LUGLIO 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. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Lombardia 27 marzo 1985 n. 22 (Interpretazione autentica dell'art. 36 della legge regionale 29 novembre 1984 n. 60), dell'art. 36 della legge regionale 29 novembre 1984 n. 60 (Norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale regionale) e dell'art. 2 della legge regionale 28 giugno 1982 n. 29 (Inquadramento del personale comandato ai sensi delle leggi n. 386/74, n. 349/77 e n. 833/78 e del personale messo a disposizione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/77 e della legge n. 641//78), promosso con ordinanza emessa il 27 febbraio 1987 dal T.A.R. per la Lombardia sul ricorso proposto da Stizzi Silvio contro la Regione Lombardia ed altro, iscritta al n. 852 del registro ordinanze 1987 e

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 2, prima serie speciale dell'anno 1988;

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

Udito nella Camera di consiglio del 22 giugno 1988 il Giudice relatore Ettore Gallo;

Ritenuto in fatto

Con ordinanza 27 febbraio 1987 il Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma primo e terzo, lett. b), l.r. 27 maggio 1985 n. 22 (Interpetrazione autentica dell'art. 36 della l.r. 29 novembre 1984 n. 60), dell'art. 36, quarto comma, lett. A, A/1 e C/3 della l.r. 29 novembre 1984 n. 60 (Norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale regionale), nonché dell'art. 2, terzo comma, della l.r. 28 giugno 1982 n. 29 (Inquadramento del personale comandato e del personale messo a disposizione), con riferimento agli art. li 3, 4, 51, 97 e 117 Cost.

Esponeva il giudice rimettente nell'ordinanza che tale Stizzi Silvio, funzionario della prima qualifica dirigenziale del ruolo della Giunta regionale, aveva impugnato innannzi al TAR della Lombardia sia la deliberazione della Giunta regionale che bandiva il concorso per la copertura dei posti della seconda qualifica dirigenziale, sia il verbale della Giunta stessa con il quale era stata formata la graduatoria del predetto concorso. E ciò in quanto il ricorrente non risultava utilmente collocato nella graduatoria perché la Commissione aveva escluso dalla valutazione tanto il servizio pregresso, svolto come impiegato di ruolo presso la "Società Umanitaria Fondazione P.M. Loria", quanto le funzioni di incaricato del coordinamento dei Centri di formazione professionale, espletate per comando della Regione presso il Comune.

Ma poiché gli atti amministrativi impugnati dallo Stizzi sono applicativi delle leggi regionali sopraindicate, il giudice a quo riteneva rilevante la questione di legittimità costituzionale delle leggi stesse. Ricorda, in proposito, l'ordinanza che lo Stizzi, a seguito dello scioglimento e della privatizzazione di vari Enti, fra cui la "Società Umanitaria" dove egli prestava servizio di ruolo, era stato messo a disposizione della Regione ai sensi dell'art. 113 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Successivamente, in forza dell'art. 1, lett. b della l.r. Lombardia 28 giugno 1982, n. 29, era stato inquadrato nel ruolo organico della Giunta regionale-Amministrazione generale, all'ottavo livello funzionale, a decorrere dal 1° febbraio 1981. Tuttavia, l'art. 2 della detta legge regionale, pur premettendo che, dalla data dell'inquadramento, al personale predetto si applicano tutte le norme dello stato giuridico e del trattamento economico del personale regionale (comma 1), precisava poi al comma 3 che, quanto ai periodi di servizio, prestato anteriormente alla data del 1° febbraio 1981 sia presso l'amministrazione di provenienza che presso la stessa regione, essi, per tutto il personale che veniva ora inquadrato, sarebbero stati considerati come prestati alle dipendenze organiche della Regione esclusivamente "ai fini dell'ammissione ai concorsi indetti dalla regione": e, perciò, non ai fini della formazione della graduatoria.

Ed, infatti, la l.r. 29 novembre 1984 n. 60, dopo avere inquadrati d'ufficio, i dipendenti dell'ottava qualifica funzionale, nella prima qualifica dirigenziale a far epoca dal 1- 1- 1983 (art. 34), dava loro bensì la possibilità di partecipare ai concorsi per titoli per la copertura di posti della seconda qualifica dirigenziale (art. 36), ma stabiliva (art. 36, quarto comma) che i titoli valutabili ai fini del punteggio erano soltanto quelli costituiti da servizio di ruolo presso la regione (lett. A).

Lo stesso comma, peraltro, ammetteva la valutabilità, sempre ai fini del punteggio, delle funzioni di responsabile di centro regionale di formazione professionale e analoghi (lett. C/3).

Ma la l.r. Lombardia 27 marzo 1985 n. 22 autenticamente interpetrando l'ora citato quarto comma dell'art. 36 della l. r. n. 60 del 1984, stabiliva, fra l'altro, all'art. 1, comma primo, che il punto A/1 (dove è stabilita l'assegnazione di punti 1,5 per ogni anno di servizio di ruolo nell'ottavo livello funzionale) dovesse intendersi nel senso che, per il periodo successivo al 31 dicembre 1982, si doveva valutare il servizio di ruolo prestato nella prima qualifica funzionale dirigenziale, secondo la corrispondenza stabilita dal sopracitato art. 34 della legge n. 60 del 1984.

Quanto poi alle disposizioni contenute nel punto C/3 della stessa legge, stabiliva l'art. 1, comma terzo, lett. b) della citata legge interpetrativa che l'espressione "analoghi" dovesse essere intesa come riferibile esclusivamente ai "centri e alle scuole della Regione". Sicché restava escluso l'analogo centro di formazione professionale del Comune, presso cui lo Stizzi era stato comandato a prestare servizio quale coordinatore.

Rileva, perciò, l'ordinanza che questo complesso di norme si pone in contrasto con i parametri indicati. Da una parte, perché il servizio di ruolo prestato in altre Amministrazioni non può essere trascurato, agli effetti del punteggio, una volta che la Regione stessa ne ha tenuto conto dapprima per collocare i dipendenti nell'ottavo livello funzionale al momento dell'inquadramento, e successivamente per collocarli d'ufficio nella prima qualifica funzionale dirigenziale: sì che, in definitiva, data l'assoluta equiparazione delle precedenti funzioni a quelle di coloro che hanno prestato lo stesso servizio presso la Regione, il discrimine resta privo di qualsiasi giustificazione.

Dall'altra, perché l'esclusione dal punteggio delle funzioni di coordinatore dei centri di formazione professionale, svolte in posizione di comando presso l'Amministrazione comunale è ancora più grave. In tal caso, infatti, la discriminazione opera all'interno stesso della posizione di dipendente regionale, escludendosi dal punteggio una funzione del tutto analoga, soltanto perché prestata in un Centro di formazione professionale inserito nella struttura comunale anziché in quella regionale.

Secondo l'ordinanza, da tutto ciò restano violati innanzitutto gli art. li 3 e 97 Cost. per l'irrazionalità del trattamento deteriore che pregiudica anche il buon andamento della pubblica amministrazione, le cui norme organizzative devono essere ispirate a principi d'imparzialità. Ma anche gli art. li 4 e 51 Cost. che assicurano il diritto dei cittadini al lavoro e all'accesso ai pubblici uffici in condizioni di uguaglianza, e lo stesso art. 117 Cost. in quanto la Regione, così disponendo, non avrebbe osservato i principi fondamentali delle leggi dello Stato, in particolare la legge quadro 29 marzo 1983 n. 93.

2. - Notificata, comunicata e pubblicata l'ordinanza di rimessione nelle forme di legge, si è costituita nel giudizio innanzi a questa Corte la Regione Lombardia, rappresentata e difesa dagli avvocati Ezio Antonini, Vitaliano Lorenzoni e prof. Umberto Pototschnig.

Secondo la Regione, le censure mosse alla legislazione regionale non avrebbero fondamento ove si consideri la natura transitoria e di prima applicazione del nuovo regime. Poiché si tratta di scegliere per la prima volta il personale cui affidare ruoli della massima autonomia e responsabilità decisionale in tutti i settori amministrativi della Regione, risponde a fondamentali criteri di logica che si tenga conto in particolare delle funzioni già svolte in seno all'ordinamento regionale. Sotto tale riguardo, non sarebbe possibile equiparare, a queste ultime, funzioni svolte presso altre Amministrazioni, in considerazione del particolare "novum" rappresentato dall'Istituto "Regione".

Parimenti, per quanto si riferisce alla valutazione del servizio prestato presso Centri di formazione professionale non inquadrati nella struttura regionale, risponderebbe alla stessa logica - secondo la Regione - tenere conto non tanto dell'ente di appartenenza quanto dell'effettiva funzione svolta in relazione ad una concreta esperienza di lavoro. Ad avviso della

Regione, il principio di imparzialità nell'accesso ai pubblici uffici ha avuto piena applicazione nei criteri di ammissione al concorso. Ma in relazione alle responsabilità attribuite ai vincitori era indispensabile una specifica valutazione dei titoli di professionalità in base alle particolari esperienze pregresse: esigenza quest'ultima non meno essenziale per assicurare il buon andamento dell'Amministrazione.

Peraltro, la Regione si riservava in particolare di documentare quanto diversa e specifica fosse la formazione professionale nei centri a struttura comunale.

Considerato in diritto

1. - È opportuno chiarire subito un manifesto equivoco dell'ordinanza. Si afferma, infatti, che la questione di legittimità costituzionale si pone innanzitutto nei confronti del primo e del terzo comma dell'art. 1 della legge regionale n. 22 del 1985. Ora, sta bene per il terzo comma, su cui sarà detto fra poco: ma l'impugnazione del primo comma non è comprensibile, se non appunto come frutto di equivoco.

Come si è ricordato nella narrativa di fatto, il primo comma della citata legge avverte che là dove l'art. 36, quarto comma, lett. A, punto A/1 della l.r. 29 novembre 1984 n. 60 dispone che, per la formulazione della graduatoria del concorso in parola, si debbano assegnare punti 1,5 per ogni anno di servizio nell'ottavo livello funzionale, si deve intendere nel senso che, per il periodo successivo al 31 dicembre 1982, si valuta il servizio di ruolo nella prima qualifica funzionale dirigenziale, in relazione alla corrispondenza stabilita dal primo comma dell'art. 34 stessa legge.

Ebbene, si tratta evidentemente di una disposizione per tutti coloro che, come il ricorrente, a far epoca dal 1° gennaio 1983, erano stati collocati d'ufficio nei ruoli della prima qualifica funzionale dirigenziale. Se si fosse data un'interpetrazione letterale al punto A/1 del terzo comma dell'art. 36 della legge, lo Stizzi e i suoi colleghi avrebbero potuto ottenere un punteggio limitatamente al periodo di ruolo trascorso nell'ottavo livello funzionale, e cioè fino al 31 dicembre 1982. Nulla avrebbero potuto conseguire per il periodo successivo perché dal 1° gennaio 1983 non appartenevano più a quel livello funzionale ma bensì alla prima qualifica funzionale dirigenziale. Per eliminare ogni possibilità di dubbio, la legge interpetrativa chiarisce che anche per il periodo successivo dev'essere assegnato un punteggio, valutandosi a tal fine il periodo trascorso nella prima qualifica funzionale dirigenziale. Poiché, pertanto, in ordine a questo punto viene a mancare ogni rilevanza in quanto, non sorgendo alcun problema, il giudice a quo ha la possibilità di decidere senza alcun intervento della Corte, la questione va per questa parte dichiarata inammissibile.

2. - Ma inammissibile è anche la questione concernente la norma che esclude la valutabilità del periodo di servizio di ruolo prestato presso l'Ammnistrazione di provenienza. Questa Corte, infatti, accogliendo l'identica questione sollevata dallo stesso giudice a quo con precedenti ordinanze, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, quarto comma, lettera A, della legge della Regione Lombardia 29 novembre 1984, n. 60, proprio in quanto esclude qualsiasi valutazione dei servizi di ruolo prestati alle dipendenze di altri enti pubblici, compreso lo Stato (sentenza 11/24 marzo 1988 n. 331).

Con l'ordinanza in esame è stato, però, anche impugnato, per le stesse ragioni, il comma terzo dell'art. 2 della l.r. 28 giugno 1982 n. 29, secondo cui i servizi prestati nell'Amministrazione di provenienza e presso la stessa Regione, anteriormente all'inquadramento nei ruoli regionali (1- 2- 1981), sono considerati come prestati alle dipendenze organiche della Regione "ai soli fini dell'ammissione ai concorsi indetti dalla

Regione". Effettivamente, in prima approssimazione, poteva sembrare che fra la norma dichiarata illegittima e questa della legge n. 29 del 1982 sussistesse una qualche relazione di conseguenzialità: e ciò in quanto all'esclusione della valutazione dei servizi precedenti per ogni altro fine (che non fosse quello dell'ammissione ai concorsi regionali) sembrava corrispondere la totale esclusione di ogni valutazione ai fini della formazione della graduatoria, statuita appunto dal quarto comma, lett. A, dell'art. 36 della l.r. n. 60 del 1984.

Senonché, meglio considerato il rapporto fra le due disposizioni, specie dopo la declaratoria di parziale illegittimità di quest'ultima norma, l'impugnato comma terzo dell'art. 2 della l.r. n. 29 del 1982 non sembra viziato da analoga illegittimità. Mentre con quest'ultima disposizione, infatti, la legge ammette che si debbano integralmente valutare i servizi precedenti come se fossero stati prestati alle dipendenze organiche della Regione, senza nemmeno distinguere fra servizi di ruolo e servizi di precariato (così introducendo una disposizione di massimo favore, che perciò la legge limita "ai soli fini dell'ammissione ai concorsi regionali"), con la disposizione dichiarata parzialmente illegittima si disciplinava, invece, un profilo del tutto diverso. Con questa, infatti, si stabiliva la valutazione da assegnare al servizio "di ruolo", nelle varie qualifiche, ai fini della formazione della graduatoria del concorso. E poiché veniva esclusa qualsiasi valutazione del servizio di ruolo prestato nella precedente Amministrazione, la Corte ne ha per questa parte dichiarata l'illegittimità, rendendo così perfettamente compatibili, a questo punto, le due disposizioni.

Rientra, infatti, nei principi dell'ordinamento che il servizio prestato presso altra Amministrazione, possa essere diversamente valutato a seconda delle finalità cui la valutazione è ispirata: ciò che, invece, non è costituzionalmente ammissibile è che al servizio di ruolo prestato presso altra Amministrazione sia negata una qualsiasi valutazione.

Così intesa, pertanto, perde di fondamento la censura mossa all'art. 2, comma terzo, della l.r. 28 giugno 1982 n. 29.

3. - È invece fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma terzo, lett. b) della legge regionale interpetrativa 27 marzo 1985 n. 22, che vincola l'interpetrazione dell'art. 36, comma quarto, lett. C/3 della l.r. 29 novembre 1984 n. 60 stabilendo che nell'espressione "analoghi", riferita ai centri regionali di formazione professionale, si debbano considerare esclusivamente i centri e le scuole della Regione.

Non sussiste, infatti, alcuna razionalità nell'usare un diverso e deteriore trattamento a coloro che sono stati comandati dalla Regione a coordinare centri di formazione professionale organizzati a livello comunale, rispetto a coloro che hanno espletato le stesse funzioni negli analoghi centri organizzati a livello regionale.

Si tratta di esperienze di lavoro perfettamente assimilabili perché concernono istituti tutti diretti a formare la professionalità, ed il fatto che l'uno sia organizzato a livello diverso da quello regionale non può comportare differenza tale da escludere la valutazione di un servizio che il dipendente ha coordinato dietro comando della Regione.

In proposito, del resto, è rimasta eloquentemente senza seguito la riserva espressa dalla Regione nell'atto d'intervento, secondo cui avrebbe documentato "nel prosieguo del giudizio l'assoluta peculiarità dell'esperienza regionale, con riferimento al tema specifico della formazione professionale".

Limitando a quelle prestate presso i centri di formazione professionale organizzati a livello regionale la valutazione delle funzioni dirigenziali, la legge de qua ha compiuto una scelta palesemente arbitraria violando il principio di ragionevolezza che la Corte costantemente evince ex art. 3 Cost.

La rilevata violazione rende superfluo l'esame degli altri profili denunziati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma terzo, lett. b) della legge interpetrativa della Regione Lombardia 27 marzo 1985 n. 22 nella parte in cui, vincolando l'interpetrazione dell'art. 36, comma quarto, lett. C/3 della l.r. 29 novembre 1984 n. 60 (Norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale regionale) stabilisce che nell'espressione "analoghi", riferita ai centri regionali di formazione professionale, si debbano considerare esclusivamente i centri e le scuole della Regione, e non anche quelli organizzati a livello comunale.

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma terzo, della legge Regione Lombardia 28 giugno 1982, n. 29 (Inquadramento del personale comandato e del personale messo a disposizione) sollevata dal T.A.R. della Lombardia con ordinanza 29 febbraio 1987, con riferimento agli art. li 3, 4, 5, 97 e 117 Cost.

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, quarto comma, lettera A, della legge Regione Lombardia 29 novembre 1984, n. 60, sollevata dal T.A.R. della Lombardia con la stessa ordinanza, con riferimento agli stessi parametri.

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, quarto comma, lettera A, punto A/1 della legge Regione Lombardia 29 novembre 1984, n. 60, sollevata dal T.A.R. della Lombardia con la predetta ordinanza, sempre in riferimento ai parametri indicati.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 26 luglio 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.