CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **973/1988** (ECLI:IT:COST:1988:973)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **05/07/1988**; Decisione del **11/10/1988**
Deposito del **19/10/1988**; Pubblicazione in G. U. **26/10/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13243 13244**
Atti decisi:

N. 973

SENTENZA 11-19 OTTOBRE 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 degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Veneto approvata il 28 febbraio 1986 e riapprovata il 19 dicembre 1986, avente per oggetto: "Modifiche agli artt. 2, 7 e 11 della legge regionale 27 novembre 1984, n. 56 e all'art. 14 delle legge regionale 3 luglio 1984, n. 30 (disegno di legge n. 38/86)", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 7 gennaio 1987, depositato in Cancelleria il 17 gennaio successivo ed iscritto al n. 3 del registro ricorsi 1987;

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 1988 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il ricorrente, e l'avv. Guido Viola per la Regione;

Ritenuto in fatto

Con la legge 3 luglio 1984 n. 30 la Regione Veneto ha recepito le "norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 29 aprile 1983 concernente il personale delle regioni" (pubblicate nella Gazzetta Ufficiiale n. 207 del 29 luglio 1983), - terzo accordo nazionale - prevedendo in particolare (artt. 14 e 30 lett. d) per i dipendenti inquadrati nell'ottava qualifica e preposti alla direzione di un ufficio la corresponsione di "una indennità annua fissa per dodici mensilità di L. 1.500.000" in conformità alle disposizioni dell'accordo (punto 10.2 lett. d).

Con la successiva legge 27 novembre 1984 n. 56, recante norme per il funzionamento dei gruppi consiliari, la Regione ha disposto (art. 7) che alla dotazione del personale alle dipendenze dei citati gruppi si provvede con impiegati appartenenti al ruolo regionale o comandati dallo Stato o da altri enti pubblici; che (art. 8) detti impiegati sono assegnati ai gruppi previo il loro assenso, conservando il proprio stato giuridico ed economico, ed infine che (art. 11) gli stessi sono inquadrati nelle qualifiche funzionali del ruolo unico regionale con norme di favore (concorso riservato). La legge regionale, oggetto del ricorso in via principale, ora all'esame della Corte, reca alcune modifiche alle discipline regionali sopra ricordate, coordinando tra di loro le diverse disposizioni e colmando lacune che si erano determinate proprio per il personale addetto ai gruppi consiliari e nominato in ruolo in virtù di norma transitoria.

La predetta legge regionale è stata approvata una prima volta il 28 febbraio 1986, ma il Governo la rinviò al Consiglio regionale ai sensi dell'art. 127, terzo comma, Cost., per il duplice motivo: 1) che l'art. 2 (additivo di un quarto comma all'art. 7 della legge regionale 27 novembre 1984 n. 56), col disciplinare la costituzione delle strutture operative dei gruppi consiliari (prevedendo una duplicazione di uffici per i gruppi consiliari con più di 20 consiglieri) e con conseguente attribuzione della indennità contrattuale stabilita per i dipendenti dell'ottava qualifica, si poneva in contrasto con il principio di buon andamento dell'Amministrazione fissato nell'art. 97 Cost.; 2) che l'art. 3 (integrativo dell'art. 11 della citata legge regionale n. 56 del 1984) contrastava con il principio della certezza del diritto e dell'imparzialità dell'Amministrazione, in quanto, prevedendo a favore del medesimo personale il riconoscimento del servizio prestato prima dell'inquadramento in ruolo, configurava una retrodatazione dell'inquadramento medesimo, con conseguente estensione dei benefici previsti dagli accordi contrattuali esclusivamente per il personale di ruolo alla data della loro entrata in vigore.

Esaminata nuovamente dal Consiglio regionale il 23 ottobre 1986, la legge è stata approvata una seconda volta, sostituendosi il secondo comma dell'art. 2 con altra disposizione, volta a mantenere in favore dei funzionari assegnati ai gruppi consiliari la indennità prevista dall'art. 30 della legge regionale 3 luglio 1984, n. 30 e riconfermandosi, invece, integralmente l'art. 3.

Il Governo, però, l'ha rinviata ancora a nuovo esame in quanto: a) l'art. 2, disponendo la conservazione indiscriminata della speciale indennità - prevista dalle norme contrattuali solo per il personale dell'ottavo livello preposto alla direzione di strutture - contrasta, oltre che con le predette norme contrattuali recepite dalla legge regionale n. 30 del 1984, anche con il principio della imparzialità e del buon andamento dell'Amministrazione fissato nell'art. 97 Cost.; b) l'art. 3, attribuendo al personale dei gruppi consiliari la quota derivante dal

riequilibrio delle anzianità pregresse e valutando il servizio precedente all'inquadramento in ruolo come prestato ab origine alle dipendenze della Regione, elargisce benefici previsti solo per il personale regionale già di ruolo nella vigenza degli accordi contrattuali precedenti a quello considerato al momento dell'inquadramento, contrastando così "con principio costituzionale et buona amministrazione".

A seguito di tale secondo rinvio, nella seduta del 19 dicembre 1986, la legge regionale è stata riapprovata, senza modifiche, dal Consiglio regionale avendo tale organo ritenuto che "nella fattispecie ricorrano le condizioni che giustificano l'esercizio del potere normativo di adattamento e di integrazione della disciplina" introdotta dalle leggi regionali 27 novembre 1984, n. 56 e 3 luglio 1984, n. 30.

Con il ricorso notificato il 7 gennaio 1987, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede ora, ai sensi dell'art. 127, quarto comma, Cost., che di detta legge regionale sia dichiarata la illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 117 e 97 Cost., riproponendo in sostanza le stesse censure che avevano provocato il rinvio a nuovo esame della legge stessa.

Si è costituita nel presente giudizio la Regione Veneto eccependo la inammissibilità del ricorso sotto il profilo che il disegno di legge regionale, approvato il 28 febbraio 1986, con provvedimento governativo comunicato il 1° aprile 1986 veniva rinviato a nuovo esame limitatamente alle disposizioni contenute negli artt. 2 e 3; che il Consiglio regionale, nella seduta del 23 ottobre 1986, provvedeva alla approvazione dell'art. 2 in un nuovo testo e dell'art. 3 nel testo originario; che, quanto meno per il citato art. 3, era intervenuta la decadenza per il Governo di proporre la relativa questione di legittimità costituzionale in via principale; che, comunque, con il secondo rinvio (non ammesso), anche per quanto concerne l'art. 2 della legge regionale riapprovata, il Governo ha violato la tassatività dei termini e delle modalità del controllo sulle leggi regionali previsto dall'art. 127 Cost.

Sotto altro profilo, la Regione Veneto eccepisce la inammissibilità del ricorso nel suo complesso, in quanto le questioni proposte attengono al merito delle disposizioni regionali, con le quali si è data attuazione al quadro normativo sul trattamento economico del personale regionale, coordinando con esso la specifica regolamentazione del rapporto dei dipendenti dei gruppi consiliari, che non rientrano tra le categorie espressamente disciplinate dalla fonte contrattuale recepita dalla Regione.

La Regione costituita conclude, comunque, per la infondatezza di tutti i motivi di ricorso.

In prossimità dell'udienza di discussione del ricorso, la Regione Veneto ha presentato una memoria nella quale pone in evidenza: 1) per quanto concerne l'art. 2 della legge regionale impugnata, la previsione normativa - secondo la quale i funzionari assegnati ai gruppi consiliari "conservano" l'indennità prevista dall'art. 30 della l. reg. 3 luglio 1984, n. 30 - si adegua in sostanza ai rilievi del Governo e consente una più ampia facoltà di scelta tra funzionari da chiamare ad espletare compiti all'interno dei gruppi consiliari, tra di essi ricomprendendo anche i funzionari preposti ad uffici e già in possesso della predetta indennità, per i quali deve essere garantita la conservazione del trattamento acquisito; 2) per quanto concerne l'art. 3, questo è stato riapprovato per ben due volte a seguito di due rinvii motivati in modo diverso: nel primo rinvio il Governo ha rilevato che la norma comportava una retrodatazione dell'inquadramento in violazione del principio della certezza del diritto e della imparzialità dell'Amministrazione; nel secondo ha obiettato che la disposizione contrastava con l'accordo collettivo già recepito dalla Regione e quindi con il buon andamento dell'Amministrazione.

Nel merito, contrariamente a quanto sostenuto dal Governo, la norma non si risolve in un privilegio per pochi, bensì è diretta ad evitare discriminazioni a danno del personale dei gruppi consiliari, una volta entrato a pieno titolo nei ruoli amministrativi regionali.

La disposizione, in sostanza, prevedendo il riequilibrio delle anzianità pregresse agli effetti del trattamento economico, valorizza gli anni di effettivo servizio prestato a favore dei gruppi, così parificando la posizione di questo personale al restante personale già ab origine regionale.

Considerato in diritto

1. - Con ricorso in via principale, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2 e 3 della legge della Regione Veneto approvata il 28 febbraio 1986 e riapprovata definitivamente con modifiche il 19 dicembre 1986, per contrasto con gli artt. 117 e 97 Cost.

L'art. 2 di detta legge, dispone che i funzionari assegnati ai Gruppi consiliari conservino l'indennità prevista dall'art. 30 della legge regionale 3 luglio 1984, n. 30, che aveva attribuito tale indennità al personale inquadrato nella ottava qualifica con direzione di un ufficio.

L'art. 3, cioè l'altra norma impugnata, prevede il riconoscimento come servizio alle dipendenze della Regione, di quello complessivamente prestato presso i Gruppi consiliari antecedentemente alla nomina in ruolo, e attribuisce allo stesso personale assegnato ai Gruppi consiliari, in aggiunta allo stipendio corrispondente alla qualifica funzionale conferita, una quota derivante dal riequilibrio dell'anzianità maturata, valutata nel modo di cui sopra.

Il contrasto con le norme costituzionali invocate viene ravvisato, relativamente all'art. 2 della legge impugnata, nel rilievo che l'indennità aggiuntiva prevista dall' art. 30 della legge regionale n. 30 del 1984, secondo anche quanto stabilito dall'accordo nazionale che con tale legge era stato recepito, spetti solo in ragione delle particolari responsabilità ed impegno connessi con i compiti dei preposti alla direzione di un ufficio, il che non può riguardare i funzionari assegnati ai Gruppi consiliari che non ricoprano tale qualifica.

Quanto all'art. 3 della legge impugnata, se ne assume il contrasto con l'art. 97 Cost., nonché con i principi dell'accordo nazionale recepiti dalla Regione Veneto con la legge regionale n. 30 del 1984, perché esso oltre ad equiparare per i dipendenti dei Gruppi consiliari il servizio da essi prestato - anteriormente al loro inquadramento in ruolo, in un rapporto non di pubblico impiego - al servizio prestato alle dipendenze della Regione, attribuisce allo stesso personale l'ulteriore beneficio, derivante dal riequilibrio delle anzianità pregresse, che l'accordo contrattuale e la legge regionale richiamati riservano al personale già di ruolo alla data di entrata in vigore degli accordi precedenti a quello del 29 aprile 1983.

2. - Vanno preliminarmente disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Veneto.

Al riguardo va rilevato che il disegno di legge regionale, approvato il 28 febbraio 1986, era stato rinviato con provvedimento governativo comunicato il 1° aprile 1986 - limitatamente agli artt. 2 e 3 - e che il Consiglio regionale nella seduta del 23 ottobre 1986, aveva approvato l'art. 2 in un testo completamente diverso da quello precedente, mentre l'art. 3 veniva riapprovato nel medesimo testo; che a seguito di un secondo rinvio governativo l'intera legge regionale (ed in particolare gli artt. 2 e 3 nel testo approvato nella seduta del 23 ottobre 1986) veniva definitivamente approvata il 19 dicembre 1986.

Ciò premesso, osserva la Corte che, per quel che riguarda l'art. 2, non sembra sussistere alcuna decadenza o preclusione perché nella seconda approvazione (23 ottobre 1986) il suo contenuto era stato completamente modificato, onde da un canto appare legittimo, relativamente ad esso, un nuovo rinvio, fondato ovviamente su altri motivi rispetto a quello precedente che era stato formulato in riferimento ad un diverso contenuto. Inoltre non può

condividersi l'assunto, sia pure appena adombrato dalla Regione ricorrente, secondo cui un secondo rinvio sarebbe stato comunque ingiustificato, perché concerneva una medesima legge, dovendosi escludere che, rispetto ad una singola disposizione di questa, scindibile dall'intero contesto, possa parlarsi di secondo rinvio quando il contenuto di tale singola disposizione risulti completamente nuovo, ancorché formulato in sede di riapprovazione dell'intera legge conseguente al primo rinvio.

Per quel che concerne invece l'art. 3, risponde al vero che esso era stato riapprovato, dopo il primo rinvio, nel medesimo contenuto, onde nei confronti di questa disposizione l'organo governativo avrebbe dovuto proporre ricorso a questa Corte, anziché reiterare il rinvio. Tuttavia è stato già affermato (sentenza n. 158 del 1988) che, in presenza di una illegittima reiterazione del rinvio governativo, la Regione può far valere la menomazione della propria competenza legislativa solo elevando conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato. Invece se, come nella specie, riapprovi nuovamente la legge, finisce per "sanare i vizi relativi al secondo rinvio" con la conseguenza di consentire all'organo governativo di proporre ricorso alla Corte costituzionale avverso la legge così riapprovata.

Parimenti da disattendere è l'eccezione di inammissibilità sollevata nell'assunto che le questioni proposte atterrebbero al merito delle disposizioni contenute nella legge regionale, il che al più avrebbe potuto legittimare lo Stato ad investire il Parlamento. L'assunto non può essere condiviso in quanto le censure, per come sono state formulate e per come si presentano nella loro consistenza e nella loro portata, investono profili di legittimità costituzionale in quanto riferite a precisi parametri normativi; il che rende ammissibile l'impugnativa proposta.

3. - Nel merito, il ricorso non è fondato per quel che concerne l'art. 2 della legge impugnata.

In proposito, esattamente la Regione resistente osserva che la previsione della conservazione da parte dei funzionari con direzione di uffici, poi trasferiti ai Gruppi consiliari, di una indennità di direzione, qualora questa sia già goduta, non si pone in contrasto con i parametri costituzionali invocati, né costituisce deroga al principio contenuto nella legge regionale del 1984, n. 30, istitutiva di detta indennità - prevista per coloro che abbiano la direzione di uffici - perché anzi tale previsione si pone nella logica dell'accordo nazionale che, con tale legge regionale, era stato recepito. Difatti coloro che già percepiscano detta indennità, in quanto preposti nell'amministrazione regionale alla direzione di un ufficio, se dovessero esserne privati a seguito dell'assegnazione ai Gruppi consiliari, sarebbero certamente scoraggiati dal chiedere o accettare detta assegnazione, ancorché rispondente al buon andamento degli uffici, mentre il passaggio di funzionari ad uffici diversi non può avere come conseguenza il deterioramento della loro condizione economica, specie se ciò possa riflettersi negativamente sull'efficienza.

4. - Fondato è invece il ricorso proposto nei confronti dell'art. 3 della legge impugnata. Difatti, dovendosi tener conto dei principi già affermati da questa Corte nella sentenza n. 233 del 1988, l'estensione di benefici - previsti per il personale regionale già di ruolo - a coloro che erano, precedentemente al loro inquadramento, legati con l'Amministrazione regionale da un rapporto di diritto privato nonché l'equiparazione a tutti gli effetti del servizio prestato in tale veste a quello prestato nell'ambito di un rapporto di pubblico impiego, appaiono di tutta evidenza in contrasto con i canoni desumibili dalle invocate norme costituzionali, risolvendosi in un ingiustificato privilegio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, della legge della Regione Veneto, approvata il 28 febbraio 1986 e riapprovata il 19 dicembre 1986 ("Modifiche agli artt. 2, 7 e 11 della legge regionale 27 novembre 1984, n. 56 e all'art. 14 della legge regionale 3 luglio 1984, n. 30");

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Veneto, approvata il 28 febbraio 1986 e riapprovata il 19 dicembre 1986 ("Modifiche agli artt. 2, 7 e 11 della legge regionale 27 novembre 1984, n. 56 e all'art. 14 della legge regionale 3 luglio 1984, n. 30"), sollevata con riferimento agli artt. 97 e 117 Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 ottobre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 19 ottobre 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.