CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **43/1993** (ECLI:IT:COST:1993:43)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **MIRABELLI**
Udienza Pubblica del **18/11/1992**; Decisione del **28/01/1993**
Deposito del **10/02/1993**; Pubblicazione in G. U. **17/02/1993**
Norme impugnate:
Massime: **19217 19221 19222**
Atti decisi:

N. 43

SENTENZA 28 GENNAIO-10 FEBBRAIO 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Basilicata 22 dicembre 1986, n. 28 (Norme relative alla dotazione dei mezzi necessari per il funzionamento e l'attività dei gruppi consiliari, procedure di controllo della gestione finanziaria, abrogazione della legge regionale 12 marzo 1984, n. 7), promosso con ordinanza emessa il 9 maggio-7 novembre 1991 dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata sui ricorsi riuniti proposti da Vincenzo Armento contro la Regione Basilicata, iscritta al n. 323 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

Udito nell'udienza pubblica del 18 novembre 1992 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, con ordinanza emessa il 9 maggio-7 novembre 1991 nel corso di un giudizio concernente due ricorsi riuniti proposti dal signor Vincenzo Armento contro la Regione Basilicata per l'annullamento di altrettanti provvedimenti che lo avevano escluso da corsi-concorsi per l'accesso all'ottava qualifica funzionale nei ruoli del personale regionale, ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge regionale della Basilicata 22 dicembre 1986, n. 28 (Norme relative alla dotazione dei mezzi necessari per il funzionamento e l'attività dei gruppi consiliari, procedure di controllo della gestione finanziaria, abrogazione della legge regionale 12 marzo 1984, n. 7), che prevede per il personale in servizio presso i gruppi consiliari alla data di entrata in vigore della legge, assunto con contratto a termine, la possibilità di partecipare ai concorsi per l'accesso all'impiego regionale previsti dagli artt. 27 e 28 della legge regionale 6 giugno 1986, n. 9. Il giudice rimettente ritiene che questa disciplina, contrariamente a quanto prevedono i bandi di concorso sottoposti al suo giudizio, consenta al personale in servizio presso i gruppi consiliari (non appartenente ai ruoli regionali né comandato dallo Stato o da altri enti pubblici) di partecipare (come aveva chiesto il ricorrente) ai corsi-concorsi per l'inquadramento dei dipendenti regionali in un livello retributivo-funzionale immediatamente superiore alla qualifica di appartenenza. In base a questa interpretazione il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale della disposizione legislativa regionale.

Il Tribunale amministrativo rimettente ricorda che sono state già dichiarate non fondate questioni di legittimità costituzionale di leggi regionali che, in via transitoria, avevano consentito al personale in servizio presso i gruppi consiliari ed estraneo alla pubblica amministrazione (categoria contestualmente soppressa) di essere inquadrato nel ruolo regionale con qualifiche funzionali corrispondenti a quelle per cui era stato assunto, previo superamento di apposito concorso riservato (sentenza n. 187 del 1990).

Secondo l'ordinanza di rinvio l'art. 19 della legge regionale n. 28 del 1986 non si limiterebbe alla definitiva eliminazione delle conseguenze di un periodo eccezionale ormai concluso, come tale considerato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 187 del 1990, ma assicurerebbe anche al personale non appartenente ai ruoli della Regione, né comandato dallo Stato o da altri enti pubblici, una progressione in carriera mediante l'inquadramento in un superiore livello retributivo-funzionale. Ad avviso del giudice rimettente ne risulterebbe, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, un privilegio senza alcuna giustificazione razionale. Inoltre sarebbe leso il principio del concorso quale strumento destinato a garantire la selezione dei più meritevoli in condizioni di eguaglianza (artt. 51 e 97 della Costituzione), giacché il personale in servizio presso i gruppi consiliari è scelto non soltanto per vagliate capacità e preparazione, ma anche in base a criteri di omogeneità e consonanza politica. Infine il reclutamento dei pubblici dipendenti per concorso assumerebbe, in base alla legge quadro sul pubblico impiego (29 marzo 1983, n. 93), il valore di principio fondamentale stabilito dalle leggi dello Stato e quindi di limite per la potestà legislativa regionale (art. 117 della Costituzione).

2. - Si è costituita la Regione Basilicata eccependo la tardività dei ricorsi rispetto ai bandi di concorso, sicché il giudizio pendente dinanzi al Tribunale amministrativo avrebbe potuto essere deciso indipendentemente dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale,

che sarebbe pertanto da considerare inammissibile. La Regione osserva, nel merito, che il Tribunale amministrativo ritiene erroneamente che l'art. 19 della legge regionale n. 28 del 1986 equipari il personale in servizio presso i gruppi consiliari a quello regionale di ruolo. Questa interpretazione sarebbe contraria alla formulazione letterale ed alla ratio della norma, che consente al personale dei gruppi l'accesso ai ruoli, ma non permette di acquisire una qualifica superiore a chi non ne possiede originariamente alcuna. Seguendo la interpretazione rigorosa della disposizione denunciata, fatta propria dall'amministrazione con il bando di concorso, la questione di legittimità costituzionale sarebbe priva di fondamento, non verificandosi quell'irragionevole privilegio denunciato dal giudice rimettente. In subordine la Regione osserva che la questione dovrebbe toccare la disposizione denunciata solo nella parte in cui consente al personale dei gruppi consiliari di partecipare a concorsi anche per l'accesso a qualifiche superiori rispetto ai livelli retributivi in godimento.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata dubita della legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge regionale della Basilicata 22 dicembre 1986, n. 28, che consente al personale già in servizio presso i gruppi consiliari, con contratto a termine stipulato tra il Presidente del gruppo e l'interessato, di partecipare ai concorsi previsti per accedere all'impiego regionale dagli artt. 27 e 28 della legge regionale 6 giugno 1986, n. 9, "secondo le forme e le modalità" indicate da tali disposizioni.

Il giudice rimettente interpreta la disposizione, che sottopone al giudizio di legittimità costituzionale, come idonea a consentire l'ammissione del personale dipendente dei gruppi consiliari, ma non appartenente ai ruoli regionali, anche agli speciali corsi-concorsi previsti dall'art. 28 della legge regionale n. 9 del 1986 per l'inquadramento dei dipendenti regionali, dotati di specifici requisiti di studio e di servizio, alla qualifica retributivo-funzionale di livello superiore rispetto a quello di appartenenza.

Quale parametro di valutazione della legittimità costituzionale della norma denunziata il giudice rimettente prospetta l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo tanto della disparità di trattamento che della irragionevolezza della disciplina; gli artt. 51 e 97 della Costituzione, in quanto l'accesso alla amministrazione pubblica in condizioni di eguaglianza riguarderebbe anche i diversi livelli retributivo-funzionali; l'art. 117 della Costituzione, posto che il reclutamento di pubblici dipendenti per concorso costituirebbe un principio fondamentale stabilito dalle leggi dello Stato.

2. - La difesa della Regione Basilicata ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza, in quanto i ricorsi al Tribunale amministrativo sarebbero stati proposti fuori termine rispetto ai bandi di concorso; pertanto il giudizio di merito avrebbe potuto essere definito indipendentemente dalla applicazione della norma della cui legittimità costituzionale si dubita.

L'eccezione non è fondata, giacché si riferisce all'ordine logico delle questioni sottoposte alla valutazione del giudice di merito, il cui apprezzamento non può essere sindacato in questa sede.

3. - La disposizione sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale è inserita nel contesto di una nuova disciplina della dotazione dei mezzi necessari per il funzionamento e per l'attività dei gruppi consiliari. La legge regionale della Basilicata n. 28 del 1986 stabilisce che il lavoro presso i gruppi sia svolto esclusivamente da dipendenti pubblici, appartenenti ai ruoli regionali o in posizione di comando dallo Stato o da altri enti pubblici (art. 4).

La stessa legge vieta ogni forma di reclutamento di personale da parte dei gruppi consiliari, che configuri l'instaurazione di rapporti di lavoro subordinato (art. 7). Risulta così soppressa la possibilità, in precedenza prevista dalla legge regionale 12 marzo 1984, n. 7, di stipulare contratti di lavoro a termine, destinati comunque a cessare con la scadenza, ordinaria o anticipata, della legislatura e comunque in qualsiasi momento su proposta del Presidente del gruppo consiliare (art. 5).

Al nuovo e più rigoroso sistema di assegnazione del personale ai gruppi consiliari, segue la norma transitoria (art. 19), che consente, a chi è già in servizio alla data di entrata in vigore della nuova legge, di partecipare ai concorsi previsti per l'accesso all'impiego regionale (artt. 27 e 28 della legge regionale n. 9 del 1986).

4. - La Corte ha già esaminato, con riferimento agli stessi parametri costituzionali indicati dal giudice rimettente, la disciplina legislativa di altre regioni che, soppressa la possibilità per i gruppi consiliari di avvalersi di personale estraneo ai ruoli regionali, hanno in via transitoria consentito a quanti erano già in servizio di essere inquadrati in ruolo, previo superamento di concorsi riservati. È stata riconosciuta l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale di analoghe norme di accesso riservato ai ruoli regionali, con qualifiche funzionali corrispondenti a quelle per le quali il personale dipendente dei gruppi era stato assunto. La Corte ha tuttavia affermato di avere potuto

escludere l'illegittimità costituzionale delle norme denunciate "muovendo dalla premessa che dette norme recano disposizioni di carattere transitorio, finalizzato al passaggio alla nuova disciplina di regime, che appare più rigorosa e più coerente con i principi applicabili alla materia" (sentenza n. 187 del 1990).

La definitiva eliminazione della possibilità di avvalersi dell'opera di personale scelto al di fuori dei ruoli della pubblica amministrazione ed "il superamento di una situazione che trae origine da circostanze ed esigenze eccezionali connaturate al primo impianto dei gruppi consiliari" giustificano, secondo le valutazioni già espresse dalla Corte (sentenza n. 187 del 1990), norme transitorie per l'inquadramento nei ruoli regionali di personale in servizio, con rapporto di diritto privato, presso i gruppi consiliari e da questi discrezionalmente scelto. Le stesse considerazioni non si possono estendere, sino a considerare egualmente giustificata la partecipazione di chi non è stato ancora inquadrato nei ruoli regionali anche alle selezioni previste per la progressione in carriera di chi è già dipendente della regione, dopo essere stato collocato in ruolo con le garanzie previste per il pubblico impiego, e partecipa a concorsi che richiedono tra i requisiti l'avere prestato servizio nella qualifica di appartenenza per un tempo determinato.

5. - La disposizione sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale, se correttamente interpretata in coerenza con i principi costituzionali, non si discosta, nei contenuti, dalle altre analoghe norme già valutate dalla Corte. L'art. 19 della legge regionale della Basilicata n. 28 del 1986 detta una disciplina transitoria, che consente eccezionalmente l'accesso ai ruoli regionali del personale dei gruppi consiliari, mediante la partecipazione ai corsi-concorsi riservati al personale che già vanta un rapporto di impiego nei ruoli della Regione. In mancanza di una specifica previsione questa disciplina non può essere applicata sino a farne un meccanismo non solo di ingresso ma anche di progressione nei ruoli regionali. Nessuna espressa enunciazione legislativa consente di estendere l'ambito della norma, assimilando pienamente e retroattivamente il servizio prestato presso i gruppi consiliari, in assenza di un rapporto di pubblico impiego, al servizio di ruolo del personale regionale. La disposizione - che, facendo eccezione alla regola generale, deve essere interpretata rigorosamente - autorizza i dipendenti dei gruppi consiliari a partecipare ai corsi-concorsi riservati al solo fine della immissione nei ruoli regionali. Non consente, ad un tempo, la progressione in carriera nei ruoli stessi, con il conseguimento di un livello retributivo funzionale superiore a quello al quale si ha possibilità di accedere, poiché manca il necessario presupposto del servizio di ruolo già

prestato nella qualifica inferiore. Così letta, la disposizione, in ordine alla cui interpretazione non risulta si sia formato alcun orientamento giurisprudenziale, non si presta ai dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal giudice rimettente e muove nel contesto dei casi già valutati dalla Corte con la sentenza n. 187 del 1990.

La questione di legittimità costituzionale non è pertanto, nei sensi sopra precisati, fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge regionale della Basilicata 22 dicembre 1986 n. 28 (Norme relative alla dotazione dei mezzi necessari per il funzionamento e l'attività dei gruppi consiliari, procedure di controllo della gestione finanziaria, abrogazione della legge regionale 12 marzo 1984, n. 7), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Basilicata con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.