CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **245/2012** (ECLI:IT:COST:2012:245)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **CASSESE**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **24/10/2012**
Deposito del **31/10/2012**; Pubblicazione in G. U. **07/11/2012**
Norme impugnate: Art. 1 della legge della Regione Puglia 02/11/2011, n. 28.
Massime: **36701 36702 36703 36704**
Atti decisi: **ric. 3/2012**

SENTENZA N. 245

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28 (Misure urgenti per assicurare la funzionalità dell'amministrazione regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3-9 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 12 gennaio 2012 ed iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2012.

Visti l'atto di costituzione della Regione Puglia, nonché l'atto di intervento di D. F.;

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Luigi Volpe per la Regione Puglia e Giuseppe Gallo per D. F.

Ritenuto in fatto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (ricorso n. 3 del 2012), ha impugnato l'articolo 1 della legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28 (Misure urgenti per assicurare la funzionalità dell'amministrazione regionale), per violazione degli articoli 3, 24, 97, 113 e 136 della Costituzione.

2.— La disposizione censurata prevede che «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9 (Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico) del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in via eccezionale e all'esclusivo fine di garantire la continuità dell'attività amministrativa e la funzionalità degli uffici regionali, nelle more dell'esperimento delle procedure concorsuali per la copertura dei posti resisi vacanti per effetto della sentenza della Corte costituzionale 15 dicembre 2010, n. 354, i dipendenti della Regione Puglia interessati dagli effetti di tale sentenza sono adibiti alle mansioni proprie della categoria in cui erano inquadrati alla data di pubblicazione della stessa sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana».

3.— Il ricorrente dà conto, innanzitutto, del contenzioso pregresso cui fa esplicitamente riferimento l'art. 1 della legge n. 28 del 2011 della Regione Puglia.

La difesa dello Stato riferisce che, nel 1998 e nel 1999, la Regione Puglia aveva bandito due concorsi, rispettivamente per la copertura di 482 posti di VIII qualifica funzionale e 381 posti di VII qualifica funzionale, da coprire esclusivamente tramite «concorso interno» riservato ai soli impiegati regionali inquadrati nella qualifica immediatamente inferiore. Adito da alcuni dipendenti regionali esclusi dal concorso, il Tribunale amministrativo della Puglia, con sette ordinanze, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 51, 97 e 98 Cost., delle disposizioni legislative regionali in base alle quali i concorsi erano stati banditi: l'art. 32 della legge regionale 4 febbraio 1997, n. 7 (Norme in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale), e l'art. 39 della legge regionale 9 maggio 1984, n. 26 (Norme per la disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale regionale per il triennio 1982-1984 - Accordo nazionale del 29 aprile 1983). Con la sentenza n. 373 del 2002, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle predette disposizioni regionali, nella parte in cui esse riservavano «la copertura del 100% dei posti messi a concorso al personale interno», per violazione dell'art. 97 Cost. Successivamente a tale declaratoria di incostituzionalità, il Tribunale amministrativo della Puglia annullava le procedure concorsuali indette sulla base delle norme dichiarate illegittime (sentenze Tar Puglia nn. 2610, 2826, 2842 e 5227 del 2004).

In seguito, e in asserita ottemperanza del giudicato costituzionale, la Regione Puglia emanava la legge 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004), la quale, all'art. 59, comma 3, stabiliva che «In sede di prima applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo sono fatti salvi gli esiti delle procedure di progressione verticale effettuate in base alla Delib. G.R. 30 dicembre 1997, n. 10179 (Articoli 30 e 32 della legge regionale 4 febbraio 1997, n. 7 - Bandi di concorsi interni riservati al personale di ruolo della Regione)», ovverosia le procedure indette sulla base delle

norme dichiarate illegittime con la sentenza n. 373 del 2002 e annullate dal giudice amministrativo.

Sulla base di tale legge regionale, la Regione ha indetto un concorso esterno per la copertura di 60 posti di funzionario di categoria D (corrispondenti a quelli banditi nel 1998-99 di VII e VIII qualifica funzionale). Una funzionaria di ruolo della Regione Puglia (D. F., che ha depositato atto di costituzione quale interveniente ad adiuvandum anche nell'attuale giudizio), ha impugnato il bando davanti al Tar, contestando l'esiguità del numero dei posti messi a concorso rispetto alle pronunce di annullamento disposte dal Tar. Il Tar ha dichiarato inammissibile il ricorso per carenza di legittimazione ad agire. La ricorrente ha fatto appello e il Consiglio di Stato ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 59, comma 3, della legge regionale n. 14 del 2004. Con la sentenza n. 354 del 2010, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione regionale per violazione non solo degli artt. 3 e 97 Cost., ma anche degli artt. 24 e 113 Cost. (poiché «la norma censurata, in quanto legge provvedimento che incide sugli effetti di un giudicato, interferisce con l'esercizio della funzione giurisdizionale»).

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011, nell'adibire i dipendenti della Regione interessati dagli effetti della sentenza n. 354 del 2010 alle mansioni proprie della categoria in cui erano inquadrati alla data di pubblicazione di tale pronuncia sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, «sostanzialmente ottiene il risultato di annullare gli effetti di tale pronuncia, conseguentemente determinando la violazione dell'art. 136 Cost.». In secondo luogo, secondo la difesa dello Stato la disposizione impugnata viola «ancora una volta» i principi di imparzialità e di buon andamento, «dal momento che, in concreto, continua ad essere adibita alle mansioni superiori, ottenute senza pubblico concorso, la quasi totalità dei funzionari regionali». Infine, l'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011, «lasciando in sostanza inalterata l'attribuzione delle qualifiche illegittimamente perseguite», anziché procedere a indire un concorso pubblico aperto, per almeno il 50% dei posti, a personale esterno, interferirebbe «con la funzione giurisdizionale violando, in modo evidente, gli artt. 24 e 113 della Costituzione».

4.— Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, chiedendo che il ricorso sia respinto, in ragione dell'asserita non fondatezza delle censure.

Ad avviso della difesa regionale, la disposizione censurata non violerebbe l'art. 136 Cost., in quanto non sarebbe riproduttiva della normativa dichiarata incostituzionale: essa non modificherebbe lo stato giuridico dei dipendenti regionali, ma si limiterebbe ad autorizzare l'esercizio transitorio da parte di questi ultimi delle mansioni superiori «nelle more dell'esperimento delle procedure concorsuali per la copertura dei posti resisi vacanti per effetto della sentenza della Corte costituzionale 15 dicembre 2010, n. 354».

Secondo la difesa della Regione Puglia, il carattere transitorio dell'autorizzazione all'esercizio delle mansioni superiori da parte dei dipendenti pubblici escluderebbe la violazione del principio dell'accesso agli impieghi presso le pubbliche amministrazioni mediante concorso pubblico, sancito dall'art. 97 Cost.; né sarebbe configurabile il contrasto con il principio di buon andamento, dato che tale norma transitoria è esplicitamente volta «all'esclusivo fine di garantire la continuità dell'attività amministrativa e la funzionalità degli uffici regionali» (sicché si conclude che la disposizione censurata sarebbe «addirittura costituzionalmente "necessaria", in quanto diretta ad evitare l'interruzione dell'attività amministrativa»).

Infine, la difesa regionale nega che la disposizione censurata interferisca con il giudicato, in violazione degli artt. 24 e 113 Cost., in quanto tale interferenza potrebbe realizzarsi solo laddove «la nuova norma reintroduca le medesime disposizioni che non abbiano superato il

vaglio di costituzionalità»; al contrario, la disposizione censurata non sarebbe «minimamente riproduttiva di quella già dichiarata incostituzionale».

5.— Con atto depositato il 1° marzo 2012 si è costituita in giudizio D. F., appellante nel giudizio principale da cui aveva avuto origine la sentenza n. 354 del 2010 (di cui si asserisce l'elusione da parte della disposizione impugnata), chiedendo che sia accolto il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri e che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011 per violazione degli artt. 3, 24, 97, 113 e 136 Cost.

6.— Successivamente al ricorso, la disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 25 della legge della Regione Puglia 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012), a decorrere dal giorno stesso della pubblicazione di tale legge (6 luglio 2012).

7.— Con memoria depositata in data 18 settembre 2012, la Regione Puglia ha sostenuto che l'abrogazione della disposizione censurata ad opera dell'art. 25 della legge regionale n. 18 del 2012 determinerebbe la cessazione della materia del contendere.

Inoltre, la Regione osserva che l'abrogazione disposta dalla legge regionale sarebbe attuativa dell'articolo 11, comma 6-sexies, della legge 24 febbraio 2012, n. 14 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative), il quale prevede che l'articolo 16, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 – in virtù del quale i provvedimenti in materia di personale adottati dalle pubbliche amministrazioni «posti in essere in base a disposizioni delle quali venga successivamente dichiarata l'illegittimità costituzionale sono nulle di diritto e viene ripristinata la situazione preesistente a far data dalla pubblicazione della relativa sentenza della Corte Costituzionale» – non si applichi alle procedure già fatte salve dall'articolo 45, comma 12, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), «in data precedente all'entrata in vigore del medesimo comma 8, successivamente definite con la sottoscrizione di contratti individuali di lavoro che hanno determinato e consolidato effetti giuridici decennali». Ad avviso della difesa regionale, poiché le procedure concorsuali indette dalla Regione Puglia negli anni 1998 e 1999 risultano autorizzate con delibera della Giunta regionale del 30 dicembre 1997, e quindi in data precedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 80 del 1998, i dipendenti della Regione Puglia interessati dagli effetti delle pronunce della Corte costituzionale n. 354 del 2010 e n. 373 del 2002 manterrebbero «per effetto delle recenti sopravvenienze normative, le qualifiche loro attribuite a seguito di tali procedure con il relativo trattamento economico».

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 1 della legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28 (Misure urgenti per assicurare la funzionalità dell'amministrazione regionale), per violazione degli articoli 3, 24, 97, 113 e 136 della Costituzione.

Ad avviso della difesa dello Stato, la disposizione censurata, nell'adibire i dipendenti della Regione interessati dagli effetti della sentenza di questa Corte n. 354 del 2010 alle mansioni

proprie della categoria in cui erano inquadrati alla data di pubblicazione di tale pronuncia, violerebbe l'art. 136 Cost., in quanto «sostanzialmente ottiene il risultato di annullare gli effetti» del giudicato costituzionale e sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., «dal momento che, in concreto, continua ad essere adibita alle mansioni superiori, ottenute senza pubblico concorso, la quasi totalità dei funzionari regionali». Inoltre, la disposizione impugnata, interferendo con la funzione giurisdizionale, violerebbe gli artt. 24 e 113 Cost.

2.— Successivamente alla presentazione del ricorso, con l'art. 25 della legge 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012), la Regione Puglia ha abrogato l'articolo 1 della legge regionale n. 28 del 2011. A séguito di tale modifica, la Regione, con istanza depositata nella cancelleria di questa Corte il 18 settembre 2012, ha chiesto che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Lo ius superveniens potrebbe consentire alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere qualora la normativa impugnata non avesse trovato medio tempore applicazione (ex plurimis, sentenze n. 235, n. 153 e n. 89 del 2011). Tuttavia, la disposizione censurata, nel prevedere che i dipendenti della Regione Puglia interessati dagli effetti della sentenza n. 354 del 2010 siano adibiti alle mansioni superiori fino all'esperimento delle procedure concorsuali, ha introdotto una misura di efficacia immediata, rimasta in vigore fino alla sua abrogazione. La documentazione prodotta dalla Regione conferma che i dipendenti regionali in questione «hanno mantenuto e continuano a mantenere le qualifiche loro attribuite a seguito dei procedimenti concorsuali espletati negli anni 1998-1999» (nota prot. 0019466 del 13 settembre 2012, allegata alla memoria depositata il 18 settembre 2012). Ne consegue che l'intervenuta abrogazione della disposizione censurata non consente alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere.

3.— Con ordinanza letta nella pubblica udienza del 9 ottobre 2012 e allegata alla presente sentenza, è stato dichiarato inammissibile l'intervento di D. F., in quanto il giudizio di costituzionalità delle leggi promosso in via di azione «si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale» (da ultimo, sentenza n. 33 del 2011).

4.— La questione è fondata con riferimento agli artt. 136, 3 e 97 Cost.

4.1. — Deve essere trattata per prima la censura relativa all'art. 136 Cost. Essa, infatti, «riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre», perché «attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenza n. 350 del 2010).

La censura è fondata.

La disposizione impugnata stabilisce che i dipendenti della Regione Puglia continuino ad essere adibiti alle mansioni che svolgevano alla data di pubblicazione della sentenza n. 354 del 2010 di questa Corte. Si tratta delle mansioni proprie delle qualifiche superiori, ottenute a séguito delle procedure concorsuali del 1998-99. Tali procedure avevano dato applicazione a disposizioni normative dichiarate illegittime da questa Corte con la sentenza n. 373 del 2002 e successivamente annullate dal Tar Puglia. L'invalidità di dette procedure, quindi, discende dalla declaratoria di incostituzionalità e dal conseguente annullamento da parte del Tar. Gli esiti delle medesime procedure erano stati fatti salvi dall'articolo 59, comma 3, della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004), anch'esso dichiarato illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 354 del 2010.

Questa Corte ha affermato, in più occasioni, che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a «perseguire e raggiungere, "anche se indirettamente", esiti corrispondenti» (sentenze n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963). L'articolo 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011, prevedendo che i dipendenti regionali continuino ad esercitare le mansioni superiori, prolunga nel tempo gli effetti delle disposizioni già dichiarate incostituzionali con le sentenze n. 354 del 2010 e n. 373 del 2002, con conseguente lesione dell'art. 136 Cost.

Né è rilevante la circostanza che la disposizione impugnata avrebbe dovuto avere applicazione «in via eccezionale» e «nelle more dell'esperimento delle procedure concorsuali per la copertura dei posti resisi vacanti». Infatti, non è previsto alcun termine per lo svolgimento di dette procedure (sentenza n. 223 del 1983), talché la norma censurata assume solo nominalmente carattere provvisorio.

4.2.— Secondo il ricorrente, la disciplina impugnata violerebbe «ancora una volta» gli artt. 3 e 97 Cost., dato che i funzionari regionali continuano «in concreto» ad essere adibiti alle mansioni superiori «ottenute senza pubblico concorso».

Anche tale censura è fondata.

L'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011 consente ai dipendenti regionali di esercitare le mansioni proprie delle qualifiche cui hanno avuto accesso a séguito di procedure interamente riservate a personale interno, in forza di disposizioni che sono in contrasto con l'art. 97 Cost., come già accertato da questa Corte con le sentenze n. 354 del 2010 e n. 373 del 2002.

4.3.— Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011, per violazione degli artt. 136, 3 e 97 Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure.

5.— La Corte rileva con preoccupazione che la Regione Puglia continua ad approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 Cost., senza ottemperare a ben due giudicati costituzionali. Come sottolineato da lungo tempo dalla giurisprudenza di questa Corte, sull'art. 136 Cost. «poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali» (sentenza n. 73 del 1963). Questo comporta per il legislatore, statale e regionale, l'obbligo «di "accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima", anziché "prolungarne la vita"» (sentenza n. 223 del 1983).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28 (Misure urgenti per assicurare la funzionalità dell'amministrazione regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 9 OTTOBRE 2012

ORDINANZA

Visto l'atto di costituzione in giudizio per intervento della Signora Donata Ficco.

Considerato che il presente giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via di azione, è configurato come svolgentesi esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, in quanto avente ad oggetto questioni di competenza normativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale (sentenze nn. 246, 251 e 254 del 2009).

*Ritenuto,*quindi, che l'atto di intervento spiegato deve essere considerato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento di Donata Ficco.

F.to: Alfonso QUARANTA, Presidente

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.