

LEGGE REGIONALE VENETA DI INTEPRETAZIONE AUTENTICA

di *Giorgia Lazzari**

1. Con legge n. 3/2008 la Regione Veneto è intervenuta a chiarire il significato e la portata delle disposizioni introdotte, in materia di personale precario, con le precedenti leggi regionali n. 22/2007 e n. 1/2008.

In particolare, il Consiglio regionale veneto ha esteso l'applicabilità delle procedure per la stabilizzazione del personale precario - disciplinate dalla l.r. Veneto n. 22/2007 - anche ai profili di livello dirigenziale sanitario, ai medici ed ai veterinari, nonché l'applicabilità di quelle riguardanti il completamento del processo di stabilizzazione dei lavoratori precari della Regione - di cui alla predetta l.r. Veneto n. 1/2008 - al personale degli uffici di diretta collaborazione con gli organi politici regionali (Consiglio regionale, Giunta regionale e Gruppi consiliari).

La legge in esame oltre ad aver riaperto il dibattito circa la condizione dei lavoratori precari e quella dei c.d. "portaborse"¹, ha suscitato una questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Governo, riproponendo il quesito circa l'ammissibilità e i limiti della legge regionale interpretativa.

2. Come noto, una legge può dirsi interpretativa quando, in una situazione di incertezza circa il significato da attribuire al contenuto di una legge precedentemente emanata, interviene per chiarirlo. Come tale la legge interpretativa ha in sé e per sé natura retroattiva, in quanto stabilisce in maniera vincolante e con efficacia *ex tunc* la portata di una disposizione già in vigore².

Proprio la natura retroattiva della legge interpretativa aveva fatto sorgere in passato dubbi circa la sua legittimità a fronte del divieto in tal senso posto dall'art. 11 delle Preleggi al Codice civile. Tale divieto, infatti, identificato come principio generale dell'ordinamento, veniva inteso quale limite insuperabile per la legge ordinaria.

In realtà l'approvazione della Carta Costituzionale e la previsione espressa del limite di irretroattività per le sole leggi penali (art. 25 Cost.) e tributarie (desumibile dall'art. 53 Cost.) ha determinato dottrina e giurisprudenza ad ammettere che rientri nella piena disponibilità del legislatore stabilire disposizioni valesse per il passato e, quindi, a maggior ragione, chiarire *ex tunc* il contenuto di una legge già in vigore.

* Cultore di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Padova.

¹ V. sul punto l'articolo scritto da D'ASCENZO, "Portaborse, tutti contro Fitto: Ha sbagliato", sul *Corriere del Veneto* del 3/08/08, in cui si rileva come le disposizioni impugnate stabilizzino i lavoratori a tempo determinato, ovvero tutti coloro che lavorano alle dipendenze delle segreterie dei gruppi e degli assessori (cinquantadue persone in totale) e non, invece, i collaboratori dei politici (il cui numero non è dato conoscere, visto che per essi è previsto soltanto l'obbligo di rendiconto di spesa).

² Sul punto v. sent. n. 233/1988 che riconosce natura interpretativa a quelle leggi che, facendo riferimento alle disposizioni interpretate, intervengono unicamente a chiarirne il significato "esplicitandone il senso ovvero escludendone o enucleandone uno dei sensi ritenuti possibili, al fine di imporre all'interprete un determinato significato normativo già insito nella disposizione interpretata". Di diverso avviso circa l'identificazione della natura necessariamente retroattiva della legge interpretativa GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, Milano, 1997, p. 151 e ss. e LIBONE, *La fisionomia delle leggi di interpretazione autentica*, in *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte Costituzionale e legislatore*, Atti del Seminario di Roma del 5/10/2000, a cura di ANZON, Torino, 2001.

Una volta abbandonata l'idea che il carattere interpretativo di una legge fosse causa di illegittimità ed acclarata l'assimilazione della legge interpretativa alla legge retroattiva, l'indagine circa la conformità alla Costituzione della prima si è svolta con riferimento ai parametri costituzionali valevoli per la seconda.

In tal modo, l'esame si è spostato da un livello generale ad una dimensione più concreta, diretta a verificare - di volta in volta - la rispondenza della legge ai principi costituzionali e di civiltà giuridica³.

Primo fra tutti il principio di ragionevolezza che, in ragione delle esigenze di certezza e di affidamento, riconosce la legittimità della legge interpretativa, qualora l'interpretazione offerta rientri in una delle tante possibili alle quali è plausibile riferirsi nell'applicazione della disposizione interpretata, secondo gli ordinari canoni ermeneutici⁴.

Sul punto la giurisprudenza è intervenuta - con la sentenza n. 229 del 1999 - a specificare, in maniera innovativa rispetto al passato, le condizioni alle quali la legge interpretativa deve sottostare per essere ritenuta ragionevole. Tra queste rappresenta presupposto indefettibile l'esistenza di una "*significativa divergenza di opinioni, manifestatasi tanto nella giurisprudenza di merito quanto in dottrina*" sul significato da attribuire alla legge interpretata.

L'incertezza interpretativa, inoltre, deve presentare una "*gravità*" tale da rendere indispensabile l'intervento "*chiarificatore*" del legislatore⁵, il cui scopo non corrisponde più ad un intervento autoritario *ex se* - in base al quale, si era giunti addirittura ad ammettere la legittima facoltà del legislatore di imporre un significato diverso da quello reso palese dall'interpretazione offerta dalla giurisprudenza, per evidenti ragioni di politica del diritto⁶ - bensì nell'esigenza di eliminare i dubbi di carattere ermeneutico incontrati dall'interprete.

Oggi, il parametro di ragionevolezza si esplicita più concretamente nella verifica della plausibilità dell'interpretazione offerta; nella congruità della disciplina risultante a seguito dell'intervento legislativo rispetto al fine perseguito; nella conformità al principio di uguaglianza e nella mancanza di disposizioni che possano risultare arbitrarie.

³ Cfr. ANZON, *op. cit.*, pag. 6 e ss. che con riferimento alla tutela dell'affidamento, alla coerenza ed alla certezza dell'ordinamento, al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al poter giudiziario ecc., mette in evidenza l'orientamento della Corte costituzionale, in base al quale detti valori pur non promanando direttamente dalla Carta costituzionale sono fondamento di ogni civiltà giuridica. Per un *excursus* sui vari parametri di legittimità della legge interpretativa v. sent. n. 397/1994.

⁴ V. in tal senso Sorrentino, *Le fonti del diritto*, Genova, 1991, p. 60 e ss., il quale ritiene che in base al criterio di ragionevolezza è ben possibile ammettere la legittimità delle leggi di interpretazione autentica che intervengono in materie in cui vige il principio di irretroattività, dal momento che la connaturata retroattività non determina creazione *ex novo* ma esplicitazione di un contenuto che era già desumibile dalla disposizione. In altre parole, la legge interpretativa interviene per tutelare l'interesse alla certezza ed all'affidamento del singolo, valori che rappresentano la ragione per la quale è stabilito il vincolo di irretroattività. In giurisprudenza il limite del rispetto del principio di ragionevolezza della legge interpretativa è stabilito dalle sent. nn. 155/1990, 94/1995 e 46/1996. Per un'analisi critica della posizione della Corte costituzionale sul punto v. GARDINO CARLI, *op.cit.*, p. 174 e ss. la quale ritiene che il parametro, per le leggi che qui interessano, risulta "*più enunciato che seguito compiutamente. E' spesso con motivazioni ridotte a poche righe, infatti, che viene affermata o esclusa [...] la ragionevolezza della disciplina*" interpretata autenticamente.

⁵ Per un'analisi completa della sentenza n. 229 del 1999 v. GARDINO CARLI, *Corte Costituzionale e leggi interpretative*, in *Le leggi...*, a cura di ANZON, *op. cit.*, pag. 25 ss.

⁶ V. in tal senso ord. n. 480/1992, sentt. nn. 376/1992 e 6/1994 e da ultimo n. 525/2000.

Vi è da dire, tuttavia, che la necessità di bilanciare i valori testé considerati ha portato, di fatto, ad una tutela debole del principio di certezza e di affidamento, dal momento che in più occasioni questi ultimi sono stati sacrificati a favore di interessi pubblici o economici considerati preminenti⁷.

3. Acclarati i termini in cui si riconosce la conformità alla Costituzione delle leggi statali di interpretazione autentica, si tratta ora di capire se anche le leggi regionali aventi la medesima natura siano ammesse nel nostro ordinamento e, se sì, entro quali limiti.

Il dibattito circa la conformità al dettato costituzionale delle leggi regionali di interpretazione autentica muove dall'art. 11 delle Preleggi al Codice civile il quale rappresentava, in passato, la concreta applicazione del limite, in tal senso imposto al legislatore regionale, al rispetto dei principi generali dell'ordinamento⁸.

In realtà, emerge chiaramente dalla giurisprudenza costituzionale più datata⁹, come non fosse sanzionata la natura retroattiva della legge regionale interpretativa *ex se*, ma piuttosto, la contrarietà della stessa a disposizioni precedentemente emanate a livello statale. Quindi, l'irretroattività in sé sola considerata non assurge alla categoria dei principi generali dell'ordinamento e non introduce alcun limite specifico all'interpretazione autentica regionale. Ciò, tuttavia, fintanto che la legge regionale interpretativa non si collocasse in posizione di contrasto con effetti già promanati dalla normativa statale¹⁰.

Pertanto, se è vero che la Regione godeva della medesima capacità attribuita al legislatore statale nell'interpretare i propri atti legislativi, è altresì vero che tale capacità doveva essere contenuta entro i limiti desumibili dalla disciplina esistente a livello statale. Il risultato, al di là delle enunciazioni di principio, era, quindi, di una parità soltanto apparente in quanto l'interpretazione regionale era considerata legittima solo laddove non incideva su situazioni già disciplinate dal legislatore nazionale.

Il passo successivo viene compiuto nel 1991, quando la Corte costituzionale interviene per attribuire espressamente al principio di irretroattività uguale significato, valevole nei medesimi termini sia per il legislatore statale che per quello regionale.

Il rispetto dell'unità dell'ordinamento non rappresenta più un limite assoluto alla possibilità che le leggi regionali modifichino, ora per allora, situazioni giuridiche prodotte da leggi statali, sempre che, tuttavia, ciò non violi i principi costituzionali valevoli in materia, ovvero quei valori di razionalità e ragionevolezza che già rappresentano i parametri di legittimità della norma interpretativa nazionale¹¹.

⁷ Cfr. sent. n. 374 /2000. In dottrina si rileva che, in realtà, l'esigenza di salvaguardare l'affidamento del cittadino nella legge e soprattutto negli orientamenti della giurisprudenza, si faccia sempre più preponderante di fronte all'attuale proliferazione di leggi interpretative (LIBONE, *op. cit.*, pag. 136).

⁸ V. sent. nn. 44/1957 e 91/1982, nonché in particolare la sent. n. 23/1967, in *Giur. cost.* 1967, pag. 183 ss. con commento di GROTANELLI DE SANTI, *Interpretazione autentica delle leggi regionali*.

⁹ V. ord. n. 713/1988 dove viene chiarito che il principio di irretroattività della legge, se è vero che ha una portata generale sotto il profilo ermeneutico, è altresì vero che non opera con la stessa portata nei confronti del legislatore al quale non è inibito disporre con efficacia retroattiva. Si stabilisce chiaramente che "l'art. 11 delle Preleggi al Codice Civile non può assumere per il legislatore regionale altro e diverso significato da quello che esso assume per il legislatore statale". L'Ordinanza è stata preceduta negli stessi termini dalla sent. n. 23/1967 che stabiliva come "il principio della non retroattività della legge è stato costituzionalizzato soltanto con riguardo alla materia penale".

¹⁰ Sul punto, v. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, Milano, 2003, pag. 325 ss.

¹¹ Cfr. sent. C. Cost. n. 389/1991.

E' sulla base della razionalità e della ragionevolezza, quindi, che si esplicita il parametro attraverso il quale verificare se la legge interpretativa regionale sia in grado o meno di rispettare l'unità dell'ordinamento, in un'ottica di pari ordinazione tra legge statale e regionale e di coordinazione tra le due fonti¹².

4. E' soprattutto in termini di razionalità e ragionevolezza che il Consiglio dei Ministri ha richiesto il vaglio della Corte costituzionale sulla l.r. Veneto n. 3/2008.

Quest'ultima, estendendo l'applicabilità delle procedure attinenti alla stabilizzazione del personale precario del servizio sanitario regionale ai profili di livello dirigenziale, sembra porsi in contrasto con i principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in violazione dei limiti in tal senso dettati dall'art. 117 Cost.

La l. 296/2006 (legge finanziaria 2007) e la l. 224/2007 (legge finanziaria 2008), infatti, nel regolamentare la stabilizzazione dei lavoratori precari alle dipendenze di amministrazioni pubbliche, fanno riferimento al "*personale non dirigenziale assunto a tempo determinato [...] mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge. Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato mediante procedure diverse si provvede previo espletamento di prove selettive*"¹³. La normativa statale sembra, quindi, escludere la strada intrapresa dal legislatore veneto¹⁴.

Appare, peraltro, verosimile aspettarsi che l'indagine circa la legittimità costituzionale della disposizione regionale sia condotta nei termini più sopra indicati, ovvero analizzando la possibilità che l'evidente diversità di effetti che la disciplina fa nascere sul personale dirigenziale precario del Veneto, rispetto a quelli prodottisi nei confronti dei colleghi delle altre regioni, possa dirsi ragionevole nei termini del rispetto del principio di uguaglianza e di imparzialità della pubblica amministrazione.

Ancor prima di ciò, tuttavia, si lamenta il carattere essenzialmente innovativo della disposizione impugnata, nonostante il *nomen iuris* attribuito dal legislatore regionale.

Con tale motivo, il Consiglio dei Ministri sembra richiamare l'attenzione della Consulta proprio sull'orientamento, formatosi a partire dalla sent. n. 389/1991, in base al quale la legge da interpretare deve presentare un dubbio ermeneutico di gravità tale da rendere necessario l'intervento chiarificatore della legge interpretativa.

Nel caso *de quo* si tratterà di stabilire se sussista una situazione di concreta incertezza derivante dall'applicazione della disposizione regionale interpretata, in combinato con le sopra richiamate norme statali.

Anche la seconda doglianza - riguardante l'estensione del procedimento di stabilizzazione dei lavoratori precari alle dipendenze degli organi politici regionali ed in particolare la previsione di una procedura di concorso "*riservata*" *ad hoc* per questi ultimi - denuncia la violazione dei principi fondamentali posti dalle disposizioni statali

¹² V. ZANON, *Principio di unità dell'ordinamento e retroattività irragionevole della legge regionale*, in *Giur. It.*, 1992, pag. 21 ss., secondo cui "*se la legge regionale subentra a quella statale nella disciplina della stessa materia, il sacrificio delle posizioni soggettive facenti capo alla legislazione statale preesistente potrà essere considerato ragionevole solo se il permanere del precedente assetto risulti del tutto incompatibile con l'innovativa disciplina regionale*".

¹³ Cfr. art. 1 commi da 513 a 543 della l. 296/2006.

¹⁴ L'intenzione di stabilizzare i dirigenti sanitari delle diverse Regioni compatibilmente con la situazione finanziaria delle regioni medesime e delle Ulss è stata manifestata dal Ministro Sacconi nell'ottica dello sviluppo del federalismo fiscale.

in materia di finanza pubblica nonché - e soprattutto - i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Lungi dal voler pretendere di anticipare la pronuncia della Corte costituzionale appare, tuttavia, del tutto probabile che quanto meno la previsione della riserva di concorso a favore dei lavoratori precari, sia tacciata di incostituzionalità, stante l'evidente contrasto con gli artt. 51 e 97 Cost. che stabiliscono uguale diritto di accesso per tutti i cittadini agli uffici pubblici tramite concorso.