CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **278/1983** (ECLI:IT:COST:1983:278)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **DE STEFANO** - Redattore: - Relatore: **CONSO**
Udienza Pubblica del **24/05/1983**; Decisione del **21/09/1983**
Deposito del **29/09/1983**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **9377**
Atti decisi:

N. 278

SENTENZA 21 SETTEMBRE 1983

Deposito in cancelleria: 29 settembre 1983.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 274 del 5 ottobre 1983.

Pres. DE STEFANO - Rel. GALLO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. ANTONINO DE STEFANO, Presidente - Prof. GUGLIELMO ROEHRSSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 109 della legge della Regione Emilia-

Romagna 20 luglio 1973, n. 25 (Inquadramento del personale proveniente dallo Stato e da altri enti) e della Tabella B allegata, così come sostituito dall'art. 36 della legge regionale 20 luglio 1973, n. 26, promossi dal Tribunale Amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna con quattro ordinanze emesse l'8 novembre 1977 e con una ordinanza emessa l'11 novembre 1976, rispettivamente iscritte ai nn. 61,228,229,230 e 614 del registro ordinanze 1978 pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 94 e 228 dell'anno 1978, e n. 45 dell'anno 1979.

Visti gli atti di costituzione di Orsoni Giancarlo ed altri, di Strichich Umberto ed altri e della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 1983 il Giudice relatore Ettore Gallo;

udito l'avv. Rolando Poggi per Orsoni Giancarlo ed altri e Strichich Umberto ed altri.

Ritenuto in fatto:

Nel ricorso proposto da Versari Gilberto, geometra principale, già dipendente del Ministero Agricoltura e Foreste, contro la regione Emilia-Romagna, il TAR dell'Emilia-Romagna, con ord. 11 novembre 1976 (pervenuta, però, alla Corte soltanto il 6 novembre 1978 perché depositata il 7 agosto 1978), sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 109 l. 20 luglio 1973 n. 25 della Regione predetta, così come sostituito dall'art. 36 della l. n. 26 in pari data, nonché della Tabella B allegata a quest'ultima legge, in relazione all'art. 3 Cost.

Analoga questione, sempre concernente gli stessi articoli delle stesse leggi, ma in relazione anche all'art. 97 Cost. oltre che al già citato art. 3, sollevava successivamente il Tribunale con quattro ordinanze, tutte datate 8 novembre 1977, assunte nei procedimenti introdotti rispettivamente da Cappellini Redeo + 3 (Ord. n. 61/78), Orsoni Giancarlo + 51 (Ord. n. 228/78), Pierluca Giuseppe + 31 (Ord. n. 229/78) e Strichich Umberto + 21 (Ord. n. 230/78), tutti dipendenti dal Ministero dei Lavori Pubblici.

Nei ricorsi introduttivi del giudizio amministrativo, i ricorrenti avevano lamentato che, colla Delibera regionale 19 giugno 1974 n. 236 con cui era stato attuato il primo inquadramento del personale della Regione in esecuzione delle leggi regionali sopra richiamate essi, quali provenienti da Amministrazioni dello Stato, erano stati gravemente pregiudicati rispetto ad altri impiegati provenienti da altri enti pubblici non statali. L'ordinanza di rimessione - dato atto che altre doglianze erano state respinte - rilevava che effettivamente la Regione, sulla base delle leggi e delle corrispondenze proprie della Tabella citata, ha inquadrato il personale di provenienza statale di grado intermedio nello stesso livello retributivo (IV) attribuito al personale di grado iniziale proveniente da altri Enti pubblici diversi dallo Stato, mentre il personale di grado intermedio (e finale), proveniente da questi ultimi Enti, è stato inquadrato nello stesso livello funzionale retributivo (V) dove veniva collocato il grado terminale massimo del personale di provenienza statale.

Secondo il TAR si sarebbe per tal modo verificata palese disparità, lesiva ad un tempo sia del principio di uguaglianza sia di quello di cui all'art. 97 Cost., in quanto essa non si fonda su effettiva diversità di funzioni. Né - secondo il TAR - siffatto diverso trattamento può trovare giustificazione nella circostanza, allegata dalla Regione, secondo cui si è tenuto conto del fatto che il personale di provenienza statale aveva già goduto di un avanzamento al grado superiore disposto, sulla base dell'art. 68 d.P.R. n. 748/72, proprio al momento e in vista del trasferimento alla regione. Infatti - sostiene l'ordinanza - se davvero si fosse voluto perseguire l'eguaglianza sostanziale, si sarebbe dovuto approfondire l'indagine per conoscere l'articolazione delle carriere di provenienza di ciascun dipendente, stabilirne le modalità di accesso e la durata di servizio necessarie per il passaggio dall'uno all'altro grado, verificando

altresì se ai vari gradi corrispondesse differenza di mansioni.

Si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, a mezzo degli avv.ti Cristiani e Conti del foro di Bologna e Antonio De Luca del foro di Roma, nei confronti di tutte le parti private. Peraltro, nei confronti del gruppo Cappellini Redeo + 3 (ord. 61/78) la Regione si è costituita tramite l'avv. Franco Belli di Bologna il 27 aprile 1978.

Si sono altresì costituite 46 parti del gruppo ricorrente Orsoni Giancarlo + 51, di cui all'ord. 228/78, e 19 del gruppo Strichich Umberto + 21, di cui all'ord. 230/78, tutti rappresentati ed assistiti dall'avv. prof. Renato Alessi di Voghera e dall'avv. Francesco Paolucci di Bologna.

Non si è costituito il gruppo Cappellini Redeo + 3 di cui all'ord. 61/78.

Per la Regione ha presentato memorie l'avv. Antonio De Luca in tutti i giudizi dove la mandante è costituita, ad eccezione di quello concernente il gruppo Cappellini Redeo + 3 (ord. 61 /78) .

Nella costituzione e nelle memorie le parti private hanno ribadito ed ampliato le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione.

La Regione, che nell'atto di costituzione si era limitata ad una generica contestazione, ha ampiamente chiarito nelle memorie difensive il suo pensiero. Secondo l'Ente occorre innanzitutto tener conto dei mutamenti intervenuti nell'ordinamento dell'impiego civile statale, dove ad un'articolazione di carriera di tipo rigido e verticistico si è sostituita una concezione orizzontalistica, articolata in distinti livelli funzionali e retributivi a carattere elastico. È appunto nell'ambito di siffatta concezione che - secondo la Regione - dovrebbe essere intesa la posizione di carriera acquisita dal personale di provenienza statale ex art. 68 d.P.R. 748/72. Si tratterebbe, infatti, di una promozione, cui in realtà non corrisponde alcun effettivo avanzamento o comunque mutamento della qualità del servizio prestato, intesa soltanto a favorire il passaggio di personale statale agli enti regionali di nuova costituzione mediante incentivazione di benefici economici. Difatti, il personale lasciava l'Amministrazione dello Stato col grado precedente e veniva promosso al grado superiore per il fatto stesso del suo trasferimento all'Ente Regione e con decorrenza dall'avvenuto trasferimento.

Ciò significa che non si è verificato alcun aumento di professionalità rispetto al grado precedentemente rivestito, tant'è vero - si soggiunge - che ai dipendenti già pervenuti alla qualifica terminale, in luogo della promozione, sono stati riconosciuti cinque aumenti periodici di stipendio.

Del resto, quando il personale di provenienza statale venne di fatto assegnato alla Regione fu utilizzato nella qualifica professionale di provenienza che gli è stata, come tale, riconosciuta nell'inquadramento normativo; fatti salvi i benefici economici conseguiti colla promozione statale, che peraltro lo hanno raggiunto - sia pure con efficacia retroattiva - quando già da tempo prestava servizio presso la Regione.

Secondo l'Ente, pertanto, il personale proveniente da Amministrazioni statali ha conseguito il livello regionale funzionale corrispondente alla sostanza e all'importanza delle mansioni effettivamente svolte, mantenendo tuttavia benefici economici e qualifica attribuiti dall'art. 68 d.P.R. 748/72.

All'udienza pubblica le parti hanno insistito sulle rispettive posizioni.

Considerato in diritto:

1. - Le ordinanze di rimessione hanno tutte lo stesso oggetto e si riferiscono agli stessi parametri costituzionali: i relativi giudizi possono, perciò, essere riuniti.

Nel procedimento relativo all'ord. 61/78, la Regione Emilia-Romagna si è costituita depositando memoria in cancelleria il 27 aprile 1978 e perciò fuori dei termini perentori previsti dalla legge. Tale costituzione va, pertanto, ritenuta inammissibile.

2. - Per un'esatta proposizione del problema sollevato dalle ordinanze di rimessione, giova innanzitutto richiamare la giurisprudenza di questa Corte che ha fissato taluni punti fermi sui rapporti fra leggi della Repubblica che disciplinano il passaggio dei funzionari o dipendenti dello Stato alle Regioni (in attuazione dell'VIII disp. trans. Cost.) e leggi regionali che dispongono l'inquadramento del personale stesso nei ruoli e nei livelli funzionali-retributivi delle singole Regioni.

In particolare vanno ricordate talune importanti sequenze della sent. 30 gennaio 1980 n. 10 che ha approfondito l'esame di quei rapporti proprio sulle posizioni di principio che devono essere presupposte nella valutazione delle ragioni dei ricorrenti.

Nella detta sentenza, infatti, era stato rilevato innanzitutto che nelle leggi dello Stato concernenti i passaggi in esame o non vi è alcun accenno alla salvaguardia delle posizioni della carriera di provenienza (art. 17 l. 16 maggio 1970 n. 281), oppure vengono fatte salve esclusivamente "le posizioni economiche rispettivamente già acquisite nel ruolo di provenienza" (art. 124 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 riguardante il personale coinvolto nella seconda operazione di trasferimento), con un eloquente silenzio sulle posizioni di carriera.

In secondo luogo, poi, era stata sottolineata l'autonomia, costituzionalmente garentita, che caratterizza la legislazione regionale in ordine a quella componente dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione, rappresentata dallo stato giuridico e dal trattamento economico del corrispondente personale.

Senza di che si renderebbe impossibile un'autonoma ed organica disciplina dello stato giuridico dei dipendenti regionali, che verrebbe ridotta "ad una composita e poliedrica legislazione di risulta, inevitabilmente modellata sui vari stati giuridici delle varie amministrazioni e istituzioni di provenienza del personale trasferito": il che finirebbe per comportare notevole pregiudizio all'autonomo assetto ed al funzionamento degli uffici regionali.

Orbene, ciò ricordato e precisato, va rilevato che le ordinanze di rimessione non negano che potesse correttamente essere riservata dal legislatore regionale diversità di trattamento, rispetto alla qualifica gerarchica di provenienza, al personale proveniente da amministrazioni diverse, a condizione tuttavia che la ratio di tale differenziazione risultasse allora disposta in base ad un'indagine sull'effettiva diversità di funzioni. Ciò riconoscono le ordinanze in quanto non è contestabile che la Regione Emilia-Romagna, adottando per il personale l'assegnazione ad un unico ruolo (art. 7 l. r. 20 luglio 1973 n. 25), ne ha poi articolato l'inquadramento nei livelli funzionali risultanti dall'art. 9 della citata legge, poscia dettagliatamente descritti, secondo le rispettive attività funzionali, nella Tabella A allegata alla legge.

Ma la Regione ha opposto che, ancor meglio che per semplice riferimento ad astratte funzioni pertinenti alla qualifica gerarchica, il concreto inquadramento operato dalla contestata Tabella B ha in realtà considerato l'oggettiva situazione delle funzioni effettivamente espletate dai funzionari ed impiegati provenienti dalle amministrazioni dello Stato, che già prestavano servizio presso la Regione, per esservi stati assegnati, fin dall'1 aprile 1972, e, cioè, alcuni mesi prima del formale trasferimento, e della conseguente

promozione conferita dallo Stato ex art. 68 d.P.R. 30 giugno 1972 n. 748, sia pure con effetto retrodatato al momento del trasferimento.

Quell'inquadramento, perciò, anziché effetto di astratte indagini sui tempi e sui modi di sviluppo di carriere eterogeee, è frutto di oggettiva osservazione delle funzioni realmente espletate da impiegati e funzionari di provenienze diverse, e quindi delle loro concrete ed effettive capacità professionali, proprio nel lavoro compiuto alle dipendenze della Regione durante il corso di molti mesi.

S'intende, perciò, che la Regione, avendo a disposizione elementi di giudizio e criteri d'inquadramento così probanti, abbia ritenuto di poter prescindere - forte dei principi di autonomia sopra richiamati - da criteri nominalistici derivanti dalla qualifica gerarchica.

Non sembra, perciò, alla Corte che un siffatto modo di operare implichi scelte viziate da irragionevolezza e quindi lesive dell'art. 3 Cost., una volta che poi a ciascuno sono stati tenuti fermi qualifiche e livelli retributivi già acquisiti, anche quelli raggiunti a seguito dell'ultima promozione conseguita ex art. 68 d.P.R. citato.

Tanto meno, poi, l'indicato comportamento può ritenersi incompatibile coll'art. 97 Cost., né sotto il riflesso del primo comma, perché l'organizzazione degli uffici della Regione, sotto il dedotto profilo, non è in contrasto con le disposizioni delle leggi dello Stato, né sotto quello del comma secondo, giacché le tabelle d'inquadramento determinano con minuziosa precisione competenze, attribuzioni e responsabilità proprie di ciascun livello funzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi di cui alle ord. n. 61, 228, 229, 230, 614/78, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, colle quattro ordinanze 8 novembre 1977 e con quella 11 novembre 1977 (n. 61, 228, 229, 230 e 614/78 Reg. Ord.) di cui all'epigrafe, dal TAR Emilia-Romagna in ordine all'art. 109 l.r. 20 luglio 1973 n. 25, così come sostituito dall'art. 36 della l.r. n. 26 pari data, e alla Tabella B allegata alla citata legge n. 25, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 settembre 1983.

F.to: ANTONINO DE STEFANO - GUGLIELMO ROEHRSSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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.