CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **217/1987** (ECLI:IT:COST:1987:217)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LA PERGOLA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **10/02/1987**; Decisione del **03/06/1987**
Deposito del **08/06/1987**; Pubblicazione in G. U. **08/07/1987**
Norme impugnate:
Massime: **4352 4353 4354 4355 4356**
Atti decisi:

N. 217

SENTENZA 3-8 GIUGNO 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio LA PERGOLA; Giudici: prof. Virgilio ANDRIOLI, prof. Giuseppe FERRARI, dott. Francesco SAJA, prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi regionali approvate dai Consigli Regionali della Liguria il 25 luglio 1984 e riapprovata il 26 settembre 1984; della Calabria il 10 luglio 1984 e riapprovata il 3 ottobre 1984 e dell'art. 1 della legge regionale della regione Veneto approvata il 24 ottobre 1985, e riapprovata il 28 febbraio 1986, recanti norme relative all'inquadramento del personale regionale, promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificati rispettivamente il 12 e 22 ottobre 1984 e il 19 marzo 1986, depositati in cancelleria il 19 e 22 ottobre 1984 e il 28 marzo 1986 ed iscritti ai nn. 34 e 38 del registro ricorsi 1984 e al n. 5 del registro ricorsi 1986;

Visti gli atti di costituzione delle Regioni Liguria, Calabria e Veneto;

Udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 1987 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei Ministri, l'avvocato Sergio Panunzio per la Regione Liguria e l'avvocato Enzo Silvestri per la Regione Calabria;

Ritenuto in fatto

1. - Con i tre ricorsi indicati in epigrafe il Governo prospetta dubbi di legittimità costituzionale relativamente a tre leggi di regioni a statuto ordinario (Liguria, Calabria e Veneto), contenenti modifiche oppure regole interpretative relative ai preesistenti criteri di inquadramento del personale regionale. Considerati nel loro complesso, i tre giudizi prospettano profili di costituzionalità attinenti agli artt. 51, 97 e 117 Cost., in riferimento, quest'ultimo, agli artt. 3, 4 e 10 della legge 29 marzo 1983 n. 93 (legge quadro sul pubblico impiego).

2. - La legge della regione Liguria impugnata dal Governo estende il c.d. triennio dinamico (inquadramento al livello superiore al compimento di tre anni di servizio effettivo, maturati o da maturare) ai dipendenti regionali assunti in servizio dopo la data del 30 settembre (indicata nel primo accordo nazionale per il personale delle regioni, firmato il 24 febbraio 1979 e relativo al periodo 1976-1978), a condizione però che questi siano stati assunti prima dell'entrata in vigore della legge medesima, a seguito di pubblico concorso (per esami) e purché, all'epoca, in possesso di laurea.

Il rinvio governativo, che rileva per la valutazione di corrispondenza con i motivi del ricorso, lamenta che la legge regionale, estendendo la possibilità di accesso al livello superiore per il personale inquadrato al sesto livello successivamente al 30 settembre 1978, si pone in contrasto con il primo accordo nazionale che ha limitato tale beneficio esclusivamente al personale in servizio alla data suddetta.

Il ricorso del Governo, invece, prospetta la violazione degli articoli 51, 97 e 117 Cost. in relazione, quest'ultimo, agli articoli 3, 4 e 10 della legge 29 marzo 1983 n. 93. Mentre i motivi di contrasto con gli artt. 51 e 97 Cost. sono solo enunciati, la violazione dell'art. 117 Cost. assume la seguente prospettazione.

Poiché la legge regionale si pone in contrasto con il primo accordo nazionale per i dipendenti regionali, ne consegue la violazione di due principi fondamentali stabiliti dalla legge quadro sul pubblico impiego, e precisamente: il principio del rispetto, da parte della legge regionale, della disciplina fissata dagli accordi sindacali per i dipendenti regionali (artt. 3 e 10) e il principio della salvaguardia della regola della omogeneizzazione delle posizioni giuridiche dei medesimi dipendenti regionali, di cui all'art. 4 della stessa legge. Secondo l'Avvocatura dello Stato, tali principi risulterebbero violati perché la modifica alla disciplina dell'accordo contenuta nella legge regionale non troverebbe alcuna giustificazione in quelle esigenze attinenti alla peculiarità dell'ordinamento degli uffici della Regione Liguria (o in specifiche esigenze del bilancio di quella Regione) che, in base alla giurisprudenza di questa Corte (sent. n. 219 del 1984), potrebbe autorizzare la Regione stessa ad apportare deroghe all'accordo sindacale.

2.1. - Negli atti difensivi, la regione eccepisce l'inammissibilità del ricorso perché, mentre il rinvio aveva lamentato soltanto la violazione del primo accordo nazionale, il ricorso è stato proposto, invece, per supposte violazioni degli artt. 51, 97 e 117 Cost. in riferimento,

quest'ultimo, agli artt, 3, 4 e 10 della legge quadro sul pubblico impiego.

2.2. - L'inammissibilità dei motivi che fanno riferimento agli articoli 51 e 97 Cost. viene motivata, oltreché per il fatto di non essere stati espressi nel rinvio, anche perché il ricorso si limita a richiamare i principi di cui ai suddetti articoli senza specificare quali siano, fra i diversi principi in essi contenuti, quelli che si assumono violati.

Nel merito, la regione osserva che il riferimento all'art. 51 Cost. è fuori luogo poiché tale articolo stabilisce il principio dell'eguaglianza dei cittadini nell'accesso ai pubblici uffici, mentre la legge impugnata non riguarda l'accesso nei ruoli della regione, bensì il passaggio di qualifica di dipendenti già in servizio.

Con riferimento all'art. 97 primo comma (principio del buon andamento e dell'imparzialità dell'Amministrazione), la stessa regione, richiamandosi ad un costante insegnamento della Corte (sentt. nn. 10 del 1980 e 277 del 1983), osserva che la ratio della normativa impugnata dimostra come questa non sia arbitraria o manifestamente irragionevole, volta com'è ad eliminare una oggettiva situazione di malcontento fra il personale, suscettibile di compromettere il buon andamento dell'amministrazione regionale.

Né sarebbe pertinente, secondo la regione, un riferimento al terzo comma dell'art. 97 Cost. laddove questo prevede, come regola, il concorso pubblico per accedere agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, dal momento che la legge impugnata non riguarda l'accesso o il reclutamento di nuovo personale, ma un procedimento per l'inquadramento ad un livello superiore di dipendenti già assunti in servizio mediante pubblico concorso.

2.3. - La stessa regione considera inammissibile e infondato nel merito anche il motivo di ricorso che assume la violazione del principio di omogeneizzazione di cui all'art. 4 della legge quadro. Inammissibile perché non dedotto nell'atto di rinvio; infondato, perché la legge quadro nel fissare, al titolo secondo, principi normativi di omogeneità, stabilisce che le qualifiche più elevate (quali quelle in esame) debbono essere determinate sulla base di valutazioni che siano connesse in maggior misura ai requisiti culturali degli impiegati. E la legge impugnata avrebbe appunto lo scopo di inquadrare nella stessa qualifica di funzionari alcuni dipendenti, già in servizio, forniti di titolo di studio identico a quello posseduto da altri dipendenti già inquadrati in tale qualifica e che tuttavia, per motivi contingenti, erano stati in passato inquadrati in qualifiche diverse.

2.4. - L'unica censura non inammissibile sarebbe dunque, sempre secondo la regione Liguria, quella che lamenta un contrasto tra la legge impugnata e il primo accordo nazionale per i dipendenti delle regioni. Ma tale censura, ad avviso della regione resistente, sarebbe infondata per tre diversi ordini di motivi.

Innanzitutto l'accordo, che peraltro non è più in vigore, sarebbe inidoneo a vincolare la regione ex artt. 3 e 10 della legge quadro sul pubblico impiego (legge n. 93 del 1983), in quanto non è stato stipulato sulla base della disciplina sostanziale e procedimentale stabilita dalla legge quadro stessa. Infatti, oltre ad essere da tempo scaduto e sostituito da un secondo e da un terzo accordo nazionale, esso non sarebbe idoneo a fungere da parametro di legittimità della legge regionale per almeno tre ragioni: a) è anteriore alla stessa legge quadro; b) è stato stipulato da soggetti diversi da quelli indicati dalla predetta legge n. 93/1983, in quanto non vi hanno partecipato né tutti i Ministri indicati dall'art. 10, alinea, né i rappresentanti di tutte le Regioni; c) è un accordo stipulato prima che le organizzazioni sindacali avessero adottato i codici di autoregolamentazione del diritto di sciopero, che, a norma dell'art. 11, comma 5, della stessa legge, costituiscono una condizione per l'inizio delle procedure di accordo. Per tutte queste ragioni, gli accordi anteriori alla predetta legge quadro vincolerebbero le Regioni soltanto sul piano politico. Pertanto, ad avviso della regione Liguria, non si riscontrerebbe alcuna violazione del principio fondamentale della "disciplina in base ad accordi" stabilito dagli

artt. 3 e 10 della legge quadro sul pubblico impiego e, quindi, dell'art. 117 Cost.

In secondo luogo, la regione Liguria osserva che, quand'anche il primo accordo nazionale sul personale regionale fosse ritenuto idoneo a costituire vincoli giuridici (e non meramente politici) nei confronti delle leggi regionali, il ricorso governativo sarebbe parimenti infondato, in quanto la materia disciplinata dalla legge regionale impugnata esulerebbe da quella che l'art. 3 della legge quadro sul pubblico impiego sottopone al principio della "disciplina in base ad accordi" e rientrerebbe invece in quella che l'art. 2 della stessa legge affida all'esclusiva discrezionalità della regione ("procedimenti di costituzione, modificazione di stato giuridico ed estinzione del rapporto di pubblico impiego"). Ma, continua la regione, se anche così non fosse e se si accedesse ipoteticamente alla tesi del Governo, in base alla quale la legge impugnata contrasterebbe con una parte transitoria del suddetto primo accordo nazionale (precisamente quella rivolta a regolare l'inquadramento dei dipendenti nel particolare periodo di efficacia dell'accordo stesso), la disciplina contenuta in tale parte sarebbe di per sé inidonea a costituire vincoli di qualsiasi genere per il periodo successivo a quella fase transitoria.

In terzo luogo, il ricorso governativo dovrebbe essere respinto, sempre secondo la regione Liguria, sulla base della giurisprudenza di questa Corte (sent. n. 219 del 1984) che ha riconosciuto alle regioni il potere di adeguare gli accordi nazionali alle particolari esigenze del proprio ordinamento: esigenze che, nel caso, sarebbero congrue e ragionevoli, di modo che un eventuale sindacato sulle stesse sconfinerebbe nella opportunità politica, travalicando i confini che sono propri del giudizio di costituzionalità delle leggi.

3. - La legge impugnata della regione Calabria modifica i criteri di inquadramento del personale assunto a contratto (entro una certa data) in forza della legge regionale 19 gennaio 1977 n. 4. A detto personale, inquadrato sulla base dei compiti previsti nel provvedimento di assunzione (art. 44 della legge regionale 30 maggio 1980 n. 15), si consente, con la legge impugnata, l'inquadramento in livelli superiori, mediante il riconoscimento delle mansioni superiori effettivamente svolte.

3.1. - Secondo il ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri la legge regionale impugnata, nel modificare i criteri di inquadramento del personale a contratto, contrasterebbe con gli articoli 51 e 97 Cost. e, violando gli accordi nazionali per il personale delle regioni, anche con l'art. 117, primo comma Cost., in relazione agli articoli 3 e 10 della legge quadro sul pubblico impiego (legge n. 93 del 1983).

La violazione dell'art. 51 Cost. (accesso ai livelli più elevati senza concorso) e dell'art. 97 Cost. (imparzialità della Pubblica Amministrazione) sono soltanto enunciati nel ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri e (prima) nel rinvio.

A proposito della violazione degli accordi nazionali, la Presidenza del Consiglio osserva che questi hanno previsto l'accesso per pubblico concorso ai livelli più elevati con la riserva di un quarto dei posti a favore dei dipendenti regionali. In tal modo si avrebbe la violazione del limite costituito da un principio fondamentale derivante dall'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 3 e 10 della legge 29 marzo 1983, n. 93: il principio "della disciplina in base ad accordi" dell'ordinamento del personale regionale. Né si può dire, ad avviso del ricorrente, che si è in presenza di una deroga dovuta alle peculiarità dell'ordinamento degli uffici ed alle disponibilità del bilancio regionale, e come tale ammissibile (in base alla sent. n. 219 del 1983 di questa Corte), tanto più che la regione non ne indica affatto le eventuali ragioni giustificatrici.

3.2. - La regione Calabria nega la violazione del principio secondo cui ai livelli superiori si può accedere soltanto mediante concorso. A sostegno di tale affermazione, la regione stessa osserva, innanzitutto, che tale principio sarebbe stato introdotto solo di recente e non sarebbe quindi applicabile in relazione agli inquadramenti nel ruolo unico regionale sulla base di

fattispecie risalenti a data anteriore al 1980. Inoltre, sempre secondo la regione, poiché la legge impugnata e l'art. 44 della l.r. n. 15 del 1980, che ne è modificato, rappresentano un completamento della disciplina normativa relativa all'inquadramento del personale nel ruolo regionale, devono sottostare ai principi ricavabili dalle leggi che hanno disciplinato siffatta materia e, in particolare, alle regole della corrispondenza tra posizione antecedente all'inquadramento e posizione successiva all'inquadramento medesimo.

Tali rilievi escluderebbero anche la violazione del principio di imparzialità della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.).

La regione Calabria, infine, nega la violazione degli accordi nazionali e, conseguentemente, dell'art. 117 Cost., sostenendo l'estraneità della legge regionale impugnata dall'ambito di applicazione della legge quadro sul pubblico impiego (legge n. 93 del 1983).

4. - La legge della regione Veneto è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei Ministri per contrasto sia con l'art. 97 Cost., sia con l'art. 117 Cost. in riferimento all'art. 10 della legge quadro sul pubblico impiego (legge n. 93 del 1983). Secondo la Presidenza del Consiglio, la legge regionale impugnata, sebbene si autoqualifichi come legge di interpretazione autentica dell'art. 1 della legge della regione Veneto del 28 ottobre 1985 n. 10, tenderebbe in effetti ad estendere retroattivamente al personale con qualifica di funzionario al 30 settembre 1978, che sia stato comunque inquadrato nel livello funzionale di esperto (settimo livello) a decorrere dal 1° ottobre 1978, il meccanismo di inquadramento contestuale previsto dalla legge interpretata.

Per ragioni di chiarezza occorre premettere che il primo inquadramento su otto livelli del ruolo unico regionale è avvenuto nel Veneto in base ai criteri previsti da una tabella di corrispondenza allegata alla legge regionale n. 65 del 1979, la quale prevedeva in particolare che il personale con qualifica di funzionario andasse inquadrato nel settimo livello (esperto) se in possesso di una qualifica professionale per la quale fosse richiesta, oltre alla laurea, l'abilitazione o la specializzazione, e invece nel sesto livello (istruttore) se in possesso di qualifica per la quale fosse richiesto il solo diploma di laurea. Al personale inquadrato in quest'ultimo livello si permetteva, peraltro, il passaggio automatico al settimo livello (esperto) se in possesso, alla data del 30 settembre 1978, di un'anzianità in ruolo di tre anni o, in difetto, al maturarsi di tale anzianità (c.d. triennio dinamico). Su questo stato di cose è intervenuta la legge n. 10 del 1985 (cioè la legge interpretata da quella ora impugnata) che ha introdotto un meccanismo di inquadramento contestuale, in base al quale i funzionari inquadrati (a norma della legge n. 65 del 1979) nel settimo livello (esperto) con decorrenza dal 1° ottobre 1978, sono ammessi d'ufficio, in presenza di determinati requisiti, a un concorso interno (per soli titoli) al fine di ottenere l'accesso al livello di dirigente (ottavo livello). Successivamente, proprio la legge impugnata, all'art. 1, ha interpretato le norme ora ricordate affermando che il meccanismo di inquadramento contestuale ivi previsto vada applicato a tutti i funzionari comunque inquadrati al livello di esperto (settimo livello) a decorrere dal 1° ottobre 1978.

Col ricorso di cui qui si discute l'Avvocatura dello Stato prospetta il dubbio che la legge impugnata possa consentire all'ultima categoria di funzionari menzionata (cioè quelli inquadrati non in base alla tabella di corrispondenza ma perché in possesso, alla data del 30 settembre 1978, di una anzianità di tre anni nella qualifica funzionale) di beneficiare di un contestuale doppio passaggio di livello, con conseguente violazione dei principi sul buon andamento e sull'imparzialità della p.a. (art. 97 Cost.) e dell'art. 117 Cost., in riferimento all'art. 10 della legge quadro sul pubblico impiego (legge n. 93 del 1983). Quest'ultimo profilo di illegittimità risulterebbe evidente, secondo l'Avvocatura dello Stato, dal confronto tra l'accordo nazionale per i dipendenti delle regioni a statuto ordinario, stipulato nell'aprile del 1983, e la legge impugnata: mentre il primo prevedeva che l'accesso al livello funzionale di dirigente avvenisse attraverso un concorso pubblico con riserva di posti, la legge impugnata, invece, consente a una determinata categoria di personale di accedere al medesimo livello

attraverso l'ammissione d'ufficio a un concorso per soli titoli, senza peraltro addurre la benché minima ragione di eventuali peculiarità che, in base alla sentenza n. 219 del 1984 di questa Corte, potrebbero giustificare quella deroga.

La regione Veneto non si è costituita.

5. - Alla pubblica udienza del 10 febbraio 1987 l'Avv. dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei Ministri, l'Avv. Sergio Panunzio per la regione Liguria e l'Avv. Enzo Silvestri per la Regione Calabria hanno insistito per l'accoglimento delle tesi esposte negli atti di causa.

Considerato in diritto

1. - I tre ricorsi del Governo riferiti in narrativa contestano la legittimità costituzionale di tre distinte leggi di altrettante Regioni a Statuto ordinario: a) dell'articolo unico della legge della Regione Liguria approvata il 25 luglio 1984 e riapprovata il 26 settembre 1984, recante modifiche all'art. 39 della legge regionale n. 34 del 1979 sul reinquadramento di personale regionale già in servizio, per violazione degli art. 51 e 97 Cost., nonché dell'art. 117 Cost. in relazione agli artt. 3, 4, e 10 della legge 29 marzo 1983 n. 93 (legge quadro sul pubblico impiego); b) dell'articolo unico della legge della regione Calabria approvata il 10 luglio 1984 e riapprovata il 3 ottobre 1984, recante integrazioni all'art. 44 della legge regionale n. 15 del 1980 sul reinquadramento di personale assunto a contratto, per violazione degli artt. 51 e 97 Cost., nonché dell'art. 117 Cost. in relazione agli artt. 3 e 10 della legge n. 93 del 1983 (legge quadro sul pubblico impiego); c) dell'art. 1 della legge della regione Veneto approvata il 24 ottobre 1985 e riapprovata il 28 febbraio 1986, recante norme di interpretazione autentica dell'art. 1 della legge regionale n. 10 del 1985 sul reinquadramento di personale regionale già in servizio, per violazione dell'art. 97 Cost. e dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 10 della legge n. 93 del 1983 (legge quadro sul pubblico impiego).

Poiché i ricorsi hanno ad oggetto disposizioni di contenuto analogo che riguardano la medesima materia e prospettano questioni di costituzionalità identiche o analoghe, i relativi giudizi vanno riuniti e decisi in un'unica sentenza.

2. - Prima di ogni altra va esaminata la questione pregiudiziale, consistente nell'eccezione sollevata dalla regione Liguria relativamente all'asserita inammissibilità dei profili di costituzionalità attinenti agli artt. 51 e 97 Cost., nonché all'art. 117 Cost. in riferimento all'art. 4 della legge n. 93 del 1983, dal momento che si tratterebbe di profili che, prospettati nel ricorso contro la ricordata legge della regione Liguria, sarebbero del tutto assenti nel correlativo atto di rinvio al Consiglio Regionale precedentemente compiuto dal Governo.

L'eccezione è fondata.

2.1. - Come questa Corte ha più volte sottolineato (sentt. n. 8 del 1967, n. 147 del 1972, n. 123 del 1975, n. 132 del 1975, n. 221 del 1975, n. 212 del 1976, n. 107 del 1983, n. 72 del 1985), il procedimento previsto dall'art. 127 Cost. nei confronti delle leggi regionali si snoda in due distinte fasi - il rinvio governativo al Consiglio regionale della legge sospettata d'incostituzionalità e, eventualmente, l'impugnazione innanzi alla Corte della stessa legge, ove questa sia stata riapprovata - che sono espressioni parallele di una funzione sostanzialmente unitaria. Si tratta, infatti, di due atti che, concorrendo in momenti diversi al medesimo fine dell'attivazione di un controllo di legittimità su una medesima legge e collocandosi pertanto nello stesso procedimento in ragione di un logico parallelismo, devono presentare una sostanziale corrispondenza, nel senso che i motivi prospettati nel ricorso devono essere

prefigurati, quantomeno nelle loro linee essenziali o in forma sintetica, nell'atto di rinvio per il riesame. Solo in tal modo, del resto, il Consiglio regionale, cui sia stata rinviata una legge sospettata d'incostituzionalità dal Governo, è posto nella condizione di poter utilmente conoscere i dubbi di legittimità prospettati e, quindi, di poterli eliminare in sede di riesame oppure di contestarne la fondatezza riapprovando la legge qual'era prima del rinvio. Per tali ragioni, ove manchi una sostanziale corrispondenza tra motivi dedotti nel ricorso e motivi prospettati nel rinvio, le correlative censure devono ritenersi inammissibili.

Nell'ipotesi del giudizio instaurato contro la legge della regione Liguria, di cui in epigrafe, si riscontra un'evidente divergenza tra il contenuto del ricorso e quello del rinvio, poiché in quest'ultimo non v'è traccia alcuna di ben tre motivi di illegittimità prospettati nel ricorso: quello relativo all'art. 51 Cost., quello riguardante l'art. 97 Cost. e, infine, quello concernente l'art. 117 Cost., in riferimento all'art. 4 (principio di omogeneizzazione) della legge n. 93 del 1983.

Tutti e tre questi motivi, pertanto, devono ritenersi inammissibili in base ai principi sopra riferiti.

3. - Nondimeno i due motivi di costituzionalità attinenti agli artt. 97 e 51 Cost. vanno comunque valutati nel merito in quanto sono stati ritualmente dedotti in giudizio dagli altri ricorsi: quello relativo all'art. 97 Cost. è stato regolarmente prospettato tanto dal ricorso contro la legge della regione Calabria, quanto dal ricorso contro la legge della regione Veneto; mentre quello relativo all'art. 51 Cost. è stato ritualmente prospettato nel solo ricorso contro la legge della regione Calabria.

Le censure sono, comunque, infondate.

3.1. - Secondo quanto si desume chiaramente dai ricorsi, la prospettazione del dubbio di costituzionalità delle corrispondenti leggi in relazione all'art. 97 Cost. è operata con specifico riferimento al primo comma di questo articolo e, più precisamente, ai principi del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

Come ha più volte ricordato questa Corte, anche in riferimento a materie assai vicine a quelle qui in considerazione (sentt. n. 123 del 1968, n. 10 del 1980, n. 81 del 1983, n. 277 del 1983, n. 278 del 1983), non può negarsi al legislatore un'ampia discrezionalità nello scegliere i criteri di inquadramento o di reinquadramento dei dipendenti pubblici, tanto che, in sede di giudizio di costituzionalità delle leggi, la violazione del principio del buon andamento "non può esser invocata, se non quando si assuma l'arbitrarietà o la manifesta irragionevolezza della disciplina impugnata rispetto al fine indicato dall'art. 97, primo comma, Cost.". Questo non è certo il caso delle due leggi qui in considerazione, nelle quali si prevede un meccanismo di reinquadramento che suppone una valutazione congrua e razionale dell'attività pregressa del dipendente, diretta a far ragionevolmente ritenere che egli sia in possesso dei requisiti necessari per poter essere reinquadrato in livelli superiori. Nel caso della Calabria, infatti, il reinquadramento del personale assunto a contratto è previsto sulla base delle mansioni superiori effettivamente svolte presso la regione, accertate peraltro secondo modalità sufficientemente rigorose. E anche nel caso del Veneto, l'estensione dei criteri di reinquadramento previsti per il personale collocato al livello di "esperto" (in quanto fornito di laurea più una specializzazione o un'abilitazione professionale) al personale collocato al livello immediatamente inferiore (in quanto fornito della sola laurea), ma in possesso di una anzianità di tre anni nella qualifica, presuppone una non arbitraria valutazione dell'attività pregressa del dipendente: non appare irragionevole, infatti, che il legislatore regionale, nell'ambito di un riordinamento complessivo delle carriere regionali implicante l'istituzione di un nuovo livello, consideri il possesso di una determinata anzianità come equipollente al possesso di una specializzazione professionale (che legittima l'inserimento al settimo livello) ai fini dell'applicazione successiva dei criteri di reinquadramento dei dipendenti al livello

immediatamente superiore (ottavo livello).

3.2. - Per le stesse ragioni non può ritenersi leso il principio di imparzialità della pubblica amministrazione, che l'art. 97 Cost. affianca a quello del buon andamento. Dalle considerazioni appena fatte risulta evidente che l'equiparazione delle diverse categorie di dipendenti sopra riferite, ai fini del loro reinquadramento nell'organizzazione degli uffici regionali, non è né irragionevole, né arbitraria, sia con riferimento alla legge della Calabria, sia con riferimento a quella del Veneto.

3.3. - Parimenti infondata è la censura della suddetta legge della regione Calabria in relazione all'art. 51 Cost., nella parte in cui dispone che tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. La prospettazione di tale profilo di costituzionalità è del tutto ingiustificata, dal momento che l'art. 51 Cost. si limita a specificare la garanzia del principio di eguaglianza, enunciato in via generale nell'art. 3 Cost., in relazione all'accesso dei cittadini nei pubblici uffici. Al contrario, l'impugnata legge della regione Calabria, lungi dal riferirsi all'accesso nei ruoli regionali, disciplina semplicemente il passaggio da un livello all'altro di dipendenti già in servizio.

4. - Resta da considerare l'ultimo profilo di costituzionalità prospettato dai ricorsi governativi: l'asserita violazione dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 3 (disciplina in base ad accordi) e all'art. 10 (accordi sindacali per i dipendenti delle regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti) della legge 29 marzo 1983 n. 93 (legge quadro sul pubblico impiego).

Più precisamente, sia la legge della regione Liguria sia quella della regione Calabria violerebbero i principi posti dagli artt. 3 e 10 della legge quadro sul pubblico impiego. Mentre la prima si porrebbe in contrasto con l'accordo collettivo nazionale per il personale delle regioni stipulato il 24 febbraio 1979 e valido per il triennio 1976- 1978, che limitava l'accesso ai livelli superiori soltanto al personale in servizio al 30 settembre 1978, la seconda invece non sarebbe conforme all'accordo collettivo nazionale per il personale regionale stipulato il 29 aprile 1983 e valido per il triennio 1982-1984, che, per l'inquadramento di tutto il personale regionale e quindi anche di quello assunto a contratto, prevedeva un concorso pubblico con riserva di posti a favore dello stesso personale. Analogamente, la legge della Regione Veneto è sospettata di incostituzionalità, sotto il profilo considerato, per l'asserita violazione del solo articolo 10 della legge quadro sul pubblico impiego, in quanto si porrebbe in contrasto con l'accordo collettivo nazionale stipulato il 29 aprile 1983 e valido per il triennio 1982-1984, che prevedeva il pubblico concorso con riserva di posti per l'accesso al livello funzionale di dirigente.

Le censure sono infondate.

4.1. - Tutti i profili di illegittimità costituzionale appena riferiti presuppongono, perché siano ritenuti fondati, la piena equiparazione degli accordi collettivi ricordati al punto precedente con gli accordi sindacali previsti nella legge quadro sul pubblico impiego come base normativa di massima per la disciplina, attraverso leggi regionali, del rapporto d'impiego nelle regioni a statuto ordinario. Ma proprio questa premessa comune a tutte le prospettazioni d'incostituzionalità di cui ora si tratta, peraltro respinta dalle regioni resistenti, non può essere condivisa.

Come è stato più volte riconosciuto da questa Corte (sentt. nn. 219 del 1984, 290 del 1984, 72 del 1985), la legge n. 93 del 1983 ha esteso al rapporto d'impiego pubblico, compreso quello regionale e degli enti locali, il principio che la disciplina dell'intera dinamica delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro dei dipendenti abbia un punto di riferimento essenziale nell'intesa fra le parti in causa (principio della contrattazione collettiva). Tuttavia, come è del resto esplicitamente riconosciuto dallo stesso art. 3 della legge quadro sul pubblico impiego,

questo principio, che in quanto tale deriva direttamente dall'art. 39 u.c. Cost., va coordinato con l'altro principio, che a livello costituzionale trova riconoscimento negli artt. 97 e 117 Cost., secondo il quale l'organizzazione dei pubblici uffici spetta alle leggi dello Stato e delle regioni in base ai rispettivi ambiti di competenza. Ciò comporta, come ha sottolineato questa Corte nelle pronunzie già ricordate, che, ferma restando la competenza legislativa regionale in materia di ordinamento degli uffici ex art. 117 Cost., si deve riconoscere agli accordi sindacali previsti dalla legge quadro sul pubblico impiego la natura di previe intese comportanti un vincolo direttivo di massima verso il legislatore regionale, nel senso che non si può negare a quest'ultimo il potere di modificare o di integrare il contenuto degli accordi al fine di adeguarlo "alle peculiarità dell'ordinamento degli uffici (propri) e alle disponibilità del bilancio regionale" (sent. n. 219 del 1984, nonché sentt. n. 290 del 1984, n. 72 del 1985).

In altre parole, in relazione alle leggi regionali, l'accordo collettivo nazionale ha la rilevanza di un atto di cooperazione fra le parti sociali e le parti pubbliche (Governo e regioni) direttamente interessate alla disciplina normativa del personale e degli uffici regionali, il quale è volto ad attuare un coordinamento preventivo di massima della legislazione regionale, al fine di garantire un'uniformità di trattamento giuridico e retributivo nei confronti dei dipendenti delle varie regioni a statuto ordinario e una politica di bilancio responsabile. Sotto questo profilo, dunque, la soluzione adottata dall'art. 3 della legge quadro sul pubblico impiego, che nei confronti delle regioni consiste nel principio della "disciplina legislativa in base ad accordi", rappresenta uno dei possibili svolgimenti, operato dal legislatore nazionale secondo il suo discrezionale apprezzamento, di una duplice direttiva costituzionale: quella del "principio contrattuale" in materia di disciplina delle condizioni di lavoro e delle retribuzioni (art. 39 Cost.) e quella dell'autonomia legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici e del personale delle regioni stesse nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (art. 117 Cost.).

4.2. - Nell'operare il delicato bilanciamento fra questi vari interessi la legge quadro sul pubblico impiego ha previsto una serie di garanzie - attinenti alle condizioni, alle modalità procedurali e ai tempi degli accordi collettivi, nonché alla formazione delle delegazioni stipulanti - affinché quegli accordi siano in grado di assolvere alla complessa funzione politica e costituzionale loro demandata.

Innanzitutto, l'art. 10 della predetta legge stabilisce con precisione la composizione delle "delegazioni" stipulanti, prevedendo, per la parte regionale, la presenza di un rappresentante per ciascuna regione e, per la parte governativa, la presenza del Presidente del Consiglio dei Ministri (o del Ministro della funzione pubblica, in sua vece), del Ministro del tesoro, del Ministro del bilancio e della programmazione economica e del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, salve le integrazioni dei Ministri competenti in relazione alle materie trattate (nel corso delle trattative, la delegazione governativa è comunque tenuta a riferire costantemente al Consiglio dei Ministri). Per la parte sindacale, l'art. 11 stabilisce che i sindacati, per essere ammessi alla trattativa, devono aver adottato codici di autoregolamentazione del diritto di sciopero, dotati di alcune norme essenziali ivi precisate (preavviso non inferiore a 15 giorni, garanzia dello svolgimento dei servizi pubblici essenziali). Si tratta di una norma, quest'ultima, che tende a "riconoscere" come parti sindacali le organizzazioni più rappresentative e più responsabili.

Dopo che l'art. 5 prevede che la legge possa condizionare l'inizio delle trattative alla determinazione dei comparti (settori omogenei e affini), ancora l'art. 10, richiamando l'art. 6, dispone le procedure di formazione degli accordi, stabilendo che: a) le delegazioni inizino le trattative almeno otto mesi prima della scadenza del precedente accordo per giungere a un'ipotesi di accordo nel giro di quattro mesi; b) siano comunicati alle commissioni parlamentari competenti i contenuti dell'ipotesi di accordo; c) il Consiglio dei Ministri verifichi le compatibilità finanziarie entro trenta giorni dalla formulazione dell'ipotesi di accordo e imponga, se del caso, un riesame dell'ipotesi stessa; d) le regioni recepiscano il contenuto degli

accordi, apportandovi eventualmente le modifiche e le integrazioni dettate dalle proprie peculiarità organizzative e dalle disponibilità di bilancio stanziate allo scopo.

Com'è evidente, la legge quadro sul pubblico impiego tenta di contemperare i diversi interessi costituzionali coinvolti - quali il principio della contrattazione collettiva, il principio dell'autonomia legislativa regionale (e conseguenti riserve di legge, statale e regionale) e il principio del coordinamento nazionale delle legislazioni delle regioni, se pure per via cooperativa - attraverso la prefigurazione delle parti stipulanti e la fissazione di procedure rigorose, al fine di conferire agli accordi collettivi contemplati dalla stessa legge un particolare valore e una specifica efficacia direttiva. Valore ed efficacia che non sembra possano riconoscersi ad accordi collettivi stipulati da soggetti diversi da quelli prescritti e con procedure sfornite del tutto delle garanzie predisposte dalla predetta legge, come del resto traspare dallo stesso art. 3 della legge n. 93 del 1983 che riserva la disciplina delle materie ivi previste ai procedimenti e agli accordi "contemplati dalla presente legge".

4.3. - I c.d. accordi nazionali per il personale delle regioni, invocati nei presenti giudizi come parametri di legittimità delle leggi regionali riferite in narrativa, sono in realtà del tutto diversi da quelli contemplati dalla legge quadro. Questi accordi sono stati stipulati, da un lato, da rappresentanti di alcuni ministeri che non sono tutti quelli indicati nella legge quadro e, dall'altro, da rappresentanti di alcune regioni (cinque per l'esattezza), che non potevano ovviamente impegnare in alcun modo le altre regioni lontane dal tavolo della trattativa. Inoltre, il contenuto di questi accordi non è tale da potersi identificare con gli oggetti che l'art. 3 della legge quadro sul pubblico impiego considera materie della "disciplina in base ad accordi", ma tocca piuttosto oggetti - come, ad esempio, la responsabilità dei dirigenti, la dotazione massima della seconda qualifica dirigenziale e le competenze a rilevanza esterna dei dirigenti - che sono riservate alla disciplina della legge regionale (anche a norma dell'art. 2 legge n. 93 del 1983). Infine, la decorrenza tanto dell'accordo nazionale del 1979 quanto di quello del 1983 si riferisce, del tutto (nel primo caso) o in gran parte (nel secondo caso), a periodi anteriori alla vigenza stessa della legge quadro sul pubblico impiego.

In breve, l'indefettibile carattere "unilaterale" della disciplina del rapporto d'impiego pubblico, in conformità delle riserve di legge previste in materia dalla Costituzione (artt. 97 e 117), può essere regolato e limitato, anche con la previsione di specifiche procedure che diano spazio a previe intese fra le parti pubbliche e sociali, soltanto in base a una legge statale che armonizzi le varie esigenze costituzionali coinvolte nella materia (come ha affermato questa Corte nella sent. n. 161 del 1982). In mancanza di queste condizioni, com'è nel caso dei c.d. accordi collettivi nazionali invocati nei presenti giudizi, non si può riconoscere alle corrispondenti intese un significato diverso da quello di un mero fatto politico, ancorché rilevante come tale, di fronte al quale il potere della regione di disciplinare l'organizzazione dei propri uffici e l'ordinamento delle carriere ex art. 117 Cost. resta del tutto integro, libero cioè di seguire le proprie autonome valutazioni e di discostarsi pertanto dal contenuto dell'accordo stesso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi in epigrafe:

a) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge della Regione Liguria approvata il 25 luglio 1984 e riapprovata il 26 settembre

successivo (Modifica all'art. 39 della l.r. 16 ottobre 1979 n. 34) con riferimento agli articoli 51 e 97 Cost., nonché all'art. 117 Cost. in relazione all'art. 4 della legge 29 marzo 1983 n. 93 (legge quadro sul pubblico impiego);

b) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale

- dell'articolo unico della legge della regione Liguria indicata al punto a);

- dell'articolo unico della legge della regione Calabria approvata il 10 luglio 1984 e riapprovata il 3 ottobre successivo (Personale assunto a contratto ai sensi della l.r. 9 gennaio 1977 n. 4. Integrazione dell'art. 44 della l.r. 30 maggio 1980 n. 15);

- dell'art. 1 della legge della regione Veneto approvata il 24 ottobre 1985 e riapprovata il 28 febbraio 1986 (Interpretazione autentica dell'art. 1 della l.r. 28 gennaio 1985 n. 10), in riferimento, rispettivamente, per la legge della regione Liguria, all'art. 117 Cost. in relazione agli artt. 3 e 10 della legge 29 marzo 1983 n. 93 (legge quadro sul pubblico impiego); per la legge della regione Calabria, agli artt. 51 e 97 Cost. nonché all'art. 117 Cost. in relazione ai citati articoli 3 e 10 della legge statale n. 93 del 1983 e per la legge della regione Veneto, all'art. 97 Cost. e all'art. 117 Cost. in relazione al cit. art. 10 della legge statale n. 93 del 1983.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: BALDASSARRE

Depositata in cancelleria l'8 giugno 1987.

Il direttore della cancelleria: VITALE

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.