CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **56/1989** (ECLI:IT:COST:1989:56)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **24/01/1989**; Decisione del **09/02/1989**
Deposito del **23/02/1989**; Pubblicazione in G. U. **01/03/1989**
Norme impugnate:
Massime: **12212**
Atti decisi:

N. 56

SENTENZA 9-23 FEBBRAIO 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise del 29 luglio 1988, riapprovata il 18 ottobre 1988 dal Consiglio regionale del Molise avente per oggetto: (Reinquadramento del personale già inquadrato alla Regione con leggi regionali nn. 11/74, 12/74, 12/80, 10/81, 26/81, 1/83 e 3/85), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il 9 novembre 1988, depositato in cancelleria il 17 novembre 1988 ed iscritto al n. 36 del registro ricorsi 1988;

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

Udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 1989 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 9 novembre 1988, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in relazione ai principi di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise, approvata il 29 luglio 1988 e riapprovata il 18 ottobre 1988, recante norme per il "Reinquadramento del personale già inquadrato alla Regione con leggi regionali: nn. 11 del 1974, 12 del 1974, 12 del 1980, 10 del 1981, 26 del 1981, 1 del 1983, 3 del 1985".

L'Avvocatura dello Stato premette che la Regione Molise recependo i contenuti di apposita intesa intercorsa il 10 febbraio 1982 tra Governo, Regioni, Enti locali e sindacati - aveva già disciplinato con legge 3 gennaio 1983 n.1, l'inquadramento in ruolo del personale comandato o messo a disposizione delle regioni ai sensi delle leggi statali nn. 386 del 1974, 349 del 1977, 833 del 1978, nonché del d.P.R. 616 del 1977. Tale inquadramento è perciò avvenuto - secondo l'art. 5 della citata legge regionale - con esclusivo riferimento alla posizione giuridica rivestita dagli interessati alla data del 31 gennaio 1981, salve le successive modificazioni intervenute in conseguenza di eventuali atti formali aventi effetto retroattivo.

A distanza di cinque anni la legge impugnata consente un reiquadramento dello stesso personale attraverso la valutazione di vari titoli (artt. 2 - 6) in possesso degli interessati alla data del 31 gennaio 1981 (art. 1). Alla stregua di predeterminati punteggi (riguardanti l'anzianità, i titoli di studio, i concorsi superati e i titioli di specializzazione), viene stabilito il livello di reinquadramento (art. 7) che può essere anche di due gradi superiore a quello già attribuito (art. 8). Il nuovo inquadramento, inoltre, può avvenire anche in soprannumero ed esplica i suoi effetti giuridici con decorrenza dalla data della prima immissione in ruolo (art. 10).

Tale meccanismo vanificherebbe il ragionevole affidamento del restante personale alla progressione in carriera, affidamento, consolidatosi nel tempo e scaturente dall'iniziale inquadramento, che, secondo la norma dell'art. 5 legge regionale n. 1 del 1983, avrebbe dovuto garantire stabilità alle reciproche posizioni.

La possibilità di un duplice passaggio di livello, seppure limitato dalla disponibilità dei posti in organico e la retroattività del nuovo status (conseguente al reinquadramento), determinerebbero una consistente modificazione nell'attuale assetto dei ruoli regionali, dando luogo a frustazioni e malcontenti nel restante personale con serio pregiudizio per il funzionamento dell'amministrazione.

Né la violazione dell'art. 97 può essere superata tenendo conto della ratio sottostante alla nuova normativa. Non obbedirebbe infatti a criteri di ragionevolezza né all'esigenza di un equilibrato contemperamento dei vari interessi in gioco, una disciplina che, pur proponendosi di ovviare a presunte situazioni di sperequazione, finisca poi con lo sperequare, a propria volta, un assetto di interessi ormai consolidatosi e fonte, quindi, di un ragionevole affidamento.

La legge impugnata infine potrebbe determinare una disparità di trattamento nell'ambito di una medesima categoria di personale (di provenienza statale o parastatale) transitato in regioni diverse. Mentre, infatti, l'inquadramento disposto con legge regionale n. 1 del 1983 era conforme all'intesa del 10 febbraio 1982 recepita da tutte le regioni, il nuovo sistema di reinquadramento contenuto nella normativa denunciata concerne, ovviamente, il solo personale transitato nella Regione Molise.

2. - Quest'ultima si è costituita in giudizio sostenendo che la legge impugnata avrebbe la finalità di perequare la posizione di quei dipendenti, che, inquadrati nei ruoli regionali - secondo l'originaria legge n. 11 del 1974 - in base all'anzianità maturata presso la regione, sarebbero stati superati - a parità di titoli e di anzianità di servizio - dal personale inquadrato con i benefici previsti dalle leggi successive.

La prova che la normativa denunciata non attribuisce benefici ad una parte del personale regionale ma persegue l'unico obiettivo di riequilibrare le posizioni giuridiche di quei dipendenti che si sono visti esclusi dai benefici fruiti da altri colleghi che, solo in quanto transitati successivamente, hanno goduto di una legislazione più favorevole, consisterebbe nel fatto che la legge stessa non discrimina il personale in ordine alla provenienza, alle mansioni attribuite, ai tempi di transito o a qualsivoglia altra diversificazione, ma applica un meccanismo quantitativo di attribuzione dei livelli con esclusivo riferimento all'anzianità di servizio ed ai titoli posseduti.

La Regione Molise contesta poi che il reinquadramento in questione verrebbe ad incidere - in contrasto con i principi di certezza del diritto e di buona amministrazione - su posizioni giuridiche ormai consolidate. La certezza del diritto non può infatti legittimare situazioni di obiettiva sperequazione, mentre la volontà di rideterminare posizioni giuridiche in base a criteri univoci e sufficientemente rigorosi, estensibili a tutto il personale di una stessa amministrazione, non solo non contrasta con il primo comma dell'art. 97 della Costituzione, ma ne costituirebbe una doverosa applicazione soprattutto nell'ipotesi in cui risponda all'esigenza di eliminare un'oggettiva situazione di sperequazione.

Per quanto concerne poi la lamentata disparità di trattamento nei confronti dei destinatari dell'intesa intervenuta tra Governo, amministrazioni interessate e sindacati il 10 febbraio 1982 e recepita dalla generalità delle regioni, la difesa della resistente, oltre a rilevare che anche la regione Lazio ha emanato una disciplina del tutto identica a quella impugnata (legge regionale del 25 marzo 1988, n. 15) osserva che, secondo il costante orientamento di questa Corte, le regioni hanno il potere di adattare gli accordi nazionali alle particolari esigenze di ciascun ordinamento. Tale potere resterebbe poi del tutto "integro" e libero di seguire le proprie autonome valutazioni, discostandosi, pertanto, anche dal contenuto dell'accordo quando, come nel caso in esame, il parametro di legittimità è costituito da un'intesa, che, intervenuta prima della legge quadro sul pubblico impiego, non avrebbe altro valore che quello di un mero fatto politico.

Considerato in diritto

1. - Con ricorso del Governo è stata impugnata la legge della Regione Molise, che, a seguito di rilievi, era stata riapprovata dal Consiglio regionale il 18 ottobre 1988. Tale legge prevede che il personale già inquadrato in ruolo a seguito di precedenti leggi regionali può essere reinquadrato, anche in soprannumero, in base a nuovi criteri, con un duplice passaggio di livello avente effetto retroattivo.

Si sostiene nel ricorso che la legge regionale violerebbe l'art. 97 della Costituzione, perché genererebbe un sovvertimento delle posizioni di ruolo determinatesi per effetto della legge n. 1 del 1983, con conseguente frustrazione del ragionevole affidamento di quel personale che non riceve beneficio alcuno dal nuovo inquadramento.

Nel ricorso si sostiene altresì la violazione dell'art. 3 della Costituzione perché la legge impugnata darebbe luogo a disparità di trattamento nell'ambito delle medesime categorie del personale (di provenienza statale o parastatale) transitato in altre regioni. Mentre difatti si

assume che i criteri di inquadramento previsti dalla legge regionale n. 1 del 1983, erano conformi a quelli dell'intesa del 10 febbraio 1982, recepita da tutte le regioni, i nuovi criteri di reinquadramento riguardano unicamente il personale transitato nella regione Molise, il solo perciò ad avvantaggiarsene.

2.1. - La questione dedotta in riferimento all'art. 97 della Costituzione non è fondata.

Come si afferma nella memoria difensiva della Regione resistente, la legge impugnata ha la finalità di perequare le posizioni giuridiche di un considerevole numero di dipendenti che era stato a suo tempo inquadrato sulla base della sola anzianità di servizio prestato presso la Regione, là dove altri erano stati inquadrati, in virtù di leggi successive, secondo formule e criteri diversi che avevano loro consentito di raggiungere, pur possedendo titoli ed anzianità pari o addirittura inferiori, qualifiche e carriere rimaste precluse ai primi.

Tale assunto non trova smentita nel ricorso proposto dal Governo che, come si è rilevato, deduce la violazione dell'art. 97 della Costituzione, sostenendo che la Regione Molise aveva già disciplinato con la legge n. 1 del 1983 l'inquadramento in ruolo del personale comandato con esclusivo riferimento alla posizione giuridica rivestita dagli interessati alla data dell'11 gennaio 1981 e che quindi il reinquadramento a domanda a distanza di cinque anni, che consentirebbe lo scavalcamento di alcuni rispetto ad altri, vanificherebbe il ragionevole affidamento del personale alla progressione in carriera. Un affidamento consolidatosi nel tempo e scaturente dall'iniziale inquadramento che, a norma dell'art. 5 della legge regionale n. 1 del 1983 avrebbe dovuto garantire stabilità alle reciproche posizioni.

La tesi sostenuta dal ricorrente non può essere condivisa perché, come è stato già affermato da questa Corte (sentenze n. 99 del 1986, n. 349 del 1985, n. 277 e n. 278 del 1983 e n. 10 del 1980), non esiste in assoluto un principio costituzionale di intangibilità, da parte del legislatore, di posizioni acquisite, le quali possono quindi essere sacrificate in base a considerazioni che risultino in armonia con altri principi costituzionali.

Né, per quel che riguarda il presente giudizio, tale principio dell'intangibilità potrebbe trovare un referente normativo nell'invocato art. 97 della Costituzione, perché, come si dirà meglio in prosieguo, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, il legislatore sembra proprio aver voluto realizzare i principi enunciati nel suddetto parametro costituzionale.

Per quel che riguarda, poi, la censura attinente alla violazione del principio di buon andamento, va ricordato che questa Corte ha sempre affermato che tale principio non può essere invocato se non quando si assuma l'arbitrarietà o la manifesta irragionevolezza della disciplina impugnata (v. per tutte: sentenze n. 269 del 1988 e n. 277 del 1983).

Rimane perciò affidata al prudente apprezzamento del legislatore la possibilità di modificare l'assetto di certi rapporti definiti da precedenti leggi, quando ragionevolmente ritenga, e ciò risulti in concreto, che certe posizioni siano state acquisite sulla base di leggi che, ad un più approfondito esame, o a seguito dell'esperienza derivante dalla loro applicazione, non rispondano a criteri di equità.

Muovendo da queste considerazioni, risulta che la legge regionale impugnata consente a tutto il personale transitato nella Regione Molise di ottenere, a domanda, un nuovo inquadramento per far valere titoli ed anzianità (maturati anche anteriormente al servizio prestato presso la regione) che, in base alle rispettive leggi di inquadramento succedutesi nel tempo, solo alcuni avevano potuto far valere.

2.2. - Né potrebbe a contrario essere invocato, a sostegno della illegittimità costituzionale della legge, quanto risulta da una precedente pronuncia (sentenza n. 331 del 1988) che ha ritenuto ragionevole e congrua una legge regionale, la quale, nel disporre il reinquadramento,

aveva tentato di evitare uno sconvolgimento delle posizioni "attualmente" ricoperte dai dipendenti ed aveva predisposto, in sede di prima attuazione, criteri di salvaguardia diretti a facilitare il mantenimento effettivo delle responsabilità di un servizio a favore di chi ne era già stato investito. Nel caso ora in esame - a parte la considerazione che la violazione dell'art. 97 non è prospettata sotto tale preciso profilo, e cioè per la mancanza della previsione di un analogo meccanismo di conservazione delle posizioni acquisite - devesi in ogni caso osservare che, se questa Corte non ha ritenuto incongruo e arbitrario l'aver previsto tale meccanismo di salvaguardia, ciò non può portare a ritenere l'illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata che, nel disporre il reinquadramento, non si preoccupa di salvaguardare le posizioni acquisite. Se difatti il legislatore regionale - nel suo discrezionale apprezzamento e nell'intento di realizzare il fine, ritenuto evidentemente prevalente, di porre rimedio con una nuova legge di inquadramento a situazione di disparità pregresse - non ha ritenuto di operare quella salvaguardia, ciò non appare in contrasto con il parametro costituzionale invocato, sempre se posto in relazione con l'art. 3 della Costituzione, perché ciò risponde al disegno complessivo della legge impugnata, ed è perciò coerente con l'intento perequativo perseguito.

2.3. - Si è dunque in presenza di una legge di carattere correttivo che, secondo quanto è possibile ricavare dai criteri da essa dettati, tende a porre tutto il personale su di uno stesso piano e ad eliminare, perciò, quelle sperequazioni verificatesi in dipendenza del fatto che, come si è già osservato, il personale comandato o comunque transitato nella regione in epoche diverse era stato inquadrato con normative e criteri fra loro differenti che avevano favorito alcuni rispetto ad altri. Ininfluente è poi l'argomento del ricorrente, secondo cui, modificandosi un assetto dei ruoli ormai consolidato, ne risentirebbe il buon andamento degli uffici per le inevitabili frustrazioni e malcontento cui andrebbe incontro il personale che potrebbe ricevere svantaggi dalla legge impugnata. In proposito è sufficiente richiamare quanto si è già accennato, e cioè che l'intento riequilibratore, perseguito dalla legge in parola, muove proprio dall'esigenza di consentire al personale, rimasto in precedenza escluso, di far valere certi titoli e certe anzianità che il restante personale aveva invece potuto far valere. Si tende quindi a parificare tutti secondo un canone di giustizia distributiva ed a rimuovere, perciò, frustrazioni e malcontento di altro personale. Non appare perciò irragionevole che il legislatore regionale, nella prudente valutazione dei contrapposti interessi, abbia preferito rimuovere il malcontento derivante da una disparità di trattamento ed assicurare la parità, anche a costo di incidere su posizioni già acquisite da alcuni, perché, mentre quello della parità è un principio costituzionalmente garantito, non lo è in assoluto, come si è già precisato, quello della intangibilità dell'assetto delle carriere dei pubblici impiegati, specie quando l'incisione su posizioni acquisite risponda all'esigenza di assicurare l'eguaglianza a parità di situazioni.

2.4. - Giova comunque rammentare, in ordine ai profili trattati, che questa Corte, nell'occuparsi di problemi di inquadramento di personale regionale, ha dichiarato (sentenza n. 21 del 1989) l'illegittimità costituzionale di una legge regionale, riguardante solo alcune categorie di dipendenti, che disponeva un reinquadramento - non subordinato ad alcun esame delle mansioni concretamente svolte in precedenza - sulla base della semplice presentazione di una domanda.

La sentenza richiamata ha ritenuto che la legge predetta non fosse rispettosa dell'esigenza affermata in altre pronuncie (sentenze n. 331 del 1988 e n. 17 del 1987) secondo cui il reinquadramento o il passaggio a livelli superiori debba fondarsi su una valutazione congrua e razionale dei dipendenti, diretta cioè a far ragionevolmente ritenere che essi siano in possesso di requisiti necessari per il detto inquadramento.

Nella specie si è invece in presenza di un reinquadramento cui tutto il personale può accedere a domanda, e nel quale i titoli di ciascuno vengono valutati con criteri rigidamente predeterminati nella legge stessa, appare perciò rispettata l'esigenza della valutazione congrua e razionale diretta a far ragionevolmente ritenere che gli aventi diritto siano in possesso dei requisiti necessari per pervenire alle qualifiche consentite dal nuovo reinquadramento.

3. - Anche la questione prospettata in riferimento all'art. 3 della Costituzione non è fondata.

In primo luogo va precisato che l'intesa del 10 febbraio 1982, richiamata nel ricorso del Governo, è intervenuta prima della legge-quadro sul pubblico impiego e non risulta a questa conforme nella procedura e negli oggetti.

Ad essa perciò, come è già stato affermato da questa Corte (sentenza n. 217 del 1987), non può attribuirsi quella valenza che vorrebbe conferirle il ricorrente, potendosi solo considerare "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 della Costituzione resta del tutto integro, libero cioè di seguire le proprie autonome valutazioni e di discostarsi pertanto dal contenuto dell'accordo stesso".

La censura con cui si assume la violazione dell'art. 3 della Costituzione, per il diverso trattamento operato nei confronti del personale della Regione Molise rispetto al personale delle altre regioni, muove in sostanza dal presupposto di un contrasto della legge regionale con un accordo che, a detta del ricorrente, avrebbe dovuto assicurare uniformità di trattamento del personale di tutte le regioni, anche sotto gli aspetti disciplinati da tale legge. Essendo però errato il presupposto, perché l'accordo invocato non ha i requisiti idonei a far scaturire per le regioni il vincolo giuridico asserito dal ricorrente, la censura non è fondata.

In ogni caso l'esigenza di adeguamento degli accordi alle realtà regionali (sentenza n. 219 del 1984), e quindi l'esigenza di eliminare pregresse disparità di trattamento riscontrate nell'assetto del personale di una determinata regione, consente a questa di porre in essere interventi legislativi di riequilibrio anche se, in ipotesi, si fosse in presenza di accordi di natura cogente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise approvata dal Consiglio regionale il 28 luglio 1988 e riapprovata il 18 ottobre 1988 (Reinquadramento del personale già inquadrato alla regione con leggi regionali nn. 11/74, 12/74, 12/80, 10/81, 26/81, 1/83, 3/85), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 23 febbraio 1989.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.