CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **313/1994** (ECLI:IT:COST:1994:313)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **VARI**
Udienza Pubblica del **12/04/1994**; Decisione del **07/07/1994**
Deposito del **20/07/1994**; Pubblicazione in G. U. **27/07/1994**
Norme impugnate:
Massime: **20741 20742 20743 20744**
Atti decisi:

N. 313

SENTENZA 7-20 LUGLIO 1994

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale del Lazio riapprovata il 23 settembre 1993, avente per oggetto: "Definizione delle situazioni determinate dalla legge regionale 1 giugno 1982, n. 24, riguardante l'inquadramento del personale dell'ERSAL", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 25 ottobre 1993, depositato in cancelleria il 2 novembre successivo ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 1993;

Udito nell'udienza pubblica del 12 aprile 1994 il Giudice relatore Massimo Vari;

Udito l'Avvocato dello Stato Antonio Bruno per il ricorrente;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge regionale del Lazio approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 23 ottobre 1992 e riapprovata il 23 settembre 1993, recante "Definizione delle situazioni determinate dalla legge regionale 1 giugno 1982, n. 24, riguardante l'inquadramento del personale dell'ERSAL".

2. - Le censure proposte investono, anzitutto, l'art. 1, punto due, della delibera legislativa in questione, che prevede, nei limiti dei posti vacanti, l'inquadramento, "nella qualifica immediatamente superiore a quella rivestita", dei dipendenti non dirigenti dell'Ente regionale di sviluppo agricolo nel Lazio che abbiano "diretto di fatto per almeno tre anni", tra il 1 gennaio 1983 ed il 16 febbraio 1988, "strutture a livello di ufficio formalmente esistenti alla data del 1 gennaio 1983".

Secondo il ricorrente la norma contrasterebbe con gli artt. 97 e 117 della Costituzione e con le norme interposte relative alla disciplina dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni (anche regionali).

Precisato che la separazione delle materie devolute alla legge da quelle devolute agli accordi è volta a prevenire il concorrere di fonti regolatrici diverse, si deduce la violazione dei principi fondamentali della materia stabiliti dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, ed in particolare dei principi del "contenimento e controllo della spesa globale" (art. 2 citato, lettera h), di eliminazione degli automatismi (art. 2 citato, lettera o), di "organica regolamentazione delle modalità di accesso" sia all'impiego sia a ciascuna qualifica (art. 2 citato, lettera t). Osservato che la delibera legislativa impugnata non accenna, neppure implicitamente, all'attribuzione temporanea di funzioni superiori, si rileva che non viene richiesta una preposizione ancora attuale, ad una struttura a livello di ufficio, né addotta una esigenza funzionale dell'Ente, sì da configurare il passaggio di qualifica come un effetto automatico, come una sorta di "premio" postumo. Si rammenta, infine, che, ai sensi del disposto dell'art. 57, secondo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 si prevede, in conformità con l'art. 2, lettera n), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per il caso di attribuzione temporanea di mansioni superiori, che "il dipendente ha diritto (soltanto) al trattamento economico corrispondente all'attività svolta per il periodo di espletamento delle medesime".

3. - Il gravame investe poi l'art. 1, punto tre, della legge impugnata, secondo il quale i posti disponibili nella seconda qualifica dirigenziale sono ricoperti mediante concorso: a) "interno" e "riservato al personale dell'ERSAL inquadrato nella prima qualifica dirigenziale con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica"; b) da effettuarsi ai sensi dell'art. 2 della legge regionale 6 luglio 1987, n. 39, ossia con le modalità e con la commissione giudicatrice (a composizione prevalentemente non tecnica) previste da detto art. 2.

Ad avviso del ricorrente la disposizione sarebbe contrastante, oltre che con il principio di eguaglianza (con riguardo al connotato di cui al punto a), anche con gli artt. 97 e 117 della Costituzione e con le norme interposte recanti principi fondamentali della materia in tema di accesso a qualifiche dirigenziali superiori a quella iniziale. Con riferimento poi al fatto che nella relazione alla proposta di legge si accenna al precedente dato dalla legge regionale 2 aprile 1991, n. 13, si osserva che questa ha un "ambito di applicazione meno ristretto" di quello della norma denunciata. In ogni caso, si esprime contrarietà alla tendenza del legislatore regionale a rendere permanenti, attraverso il rincorrersi di norme asseritamente perequative, benefici originariamente introdotti come transitori.

4. - Ci si duole infine del fatto che l'art. 2 della legge regionale impugnata preveda un

onere di quattrocento milioni "annui", senza specificare se tale previsione riguardi solo il 1993, od anche il 1994 ed il 1995, lamentando nel contempo che la delibera legislativa non sia accompagnata dalla relazione tecnica, volta a precisare il conteggio occorrente per la effettiva copertura finanziaria delle leggi di spesa, anche regionali.

5. - La Regione Lazio non si è costituita in giudizio.

Nell'imminenza dell'udienza l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria illustrativa.

Quanto all'art. 1, punto due, della impugnata legge regionale, l'Avvocatura ribadisce che esso contrasta con gli artt. 97 e 117 della Costituzione, con i criteri fissati nella legge di delegazione 23 ottobre 1992, n. 421 e con diverse disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, rese più rigorose e puntuali dai sopravvenuti decreti legislativi 18 novembre 1993, n. 470 e 23 dicembre 1993, n. 546.

Rilevato che l'assestamento della normativa di principio recata da tale corpus consente una più puntuale individuazione delle norme interposte, si ricorda che il principio della separazione delle materie devolute alla legge da quelle devolute ai contratti collettivi, fissato dalla legge n. 421 del 1992, è stato poi recepito dall'art. 45, primo comma, del decreto legislativo n. 29 del 1993, peraltro integrato dal successivo art. 72, primo comma, primo periodo.

Osservato che la norma denunciata prevede un caso di mobilità verticale non contemplata dagli accordi sindacali, si deduce, più in particolare, che i criteri della legge di delega hanno avuto attuazione attraverso il congiunto operare:

della necessità della previa definizione delle piante organiche;

della previsione dell'obbligo di procedere alla rilevazione di carenze ed esuberi, con conseguente disciplina della mobilità orizzontale;

delle disposizioni in tema di assunzione a ciascuna professionalità e quindi a ciascuna qualifica (art. 8 e art. 36, primo e secondo comma, del predetto decreto legislativo), essendo ribadito il principio secondo cui "il passaggio da qualifica a qualifica è assunzione, con esclusione di automatismi o riserve di posti".

Per quanto concerne l'art. 1, punto tre, della legge impugnata, l'Avvocatura nel ribadire l'illegittimità della norma, si sofferma soprattutto sul fatto che essa prevede modalità di concorso anomale, istituendo una commissione esaminatrice a composizione prevalentemente non tecnica, in contrasto con l'art. 97 della Costituzione e con gli insegnamenti della Corte in tema di commissioni giudicatrici. Insegnamenti recepiti dall'art. 8, lettera d), del decreto legislativo n. 29 del 1993.

Quanto infine all'art. 2 della medesima legge regionale - che contiene la previsione di spesa - la memoria richiama in particolare l'art. 11-ter, secondo e terzo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362 - disposizione emanata in attuazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione - per dedurne che si tratta di norme interposte e di principi applicabili anche alle regioni, là dove viene prevista la c.d. relazione tecnica sugli oneri e sulla relativa quantificazione.

Considerato in diritto

1. - L'oggetto del presente giudizio di costituzionalità, introdotto dal ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri indicato in epigrafe, è dato dalla legge della Regione Lazio, approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 23 ottobre 1992 e riapprovata il 23 settembre 1993, recante "Definizione delle situazioni determinate dalla legge regionale 1 giugno 1982, n. 24, riguardante l'inquadramento del personale dell'ERSAL".

La Corte è chiamata a decidere:

a) se l'art. 1, punto due, della legge predetta il quale prevede nei limiti dei posti vacanti, l'inquadramento "nella qualifica immediatamente superiore a quella rivestita" dei dipendenti non dirigenti dell'ERSAL (Ente regionale di sviluppo agricolo nel Lazio) che abbiano "diretto di fatto per almeno tre anni", tra il 1 gennaio 1983 ed il 16 febbraio 1988, "strutture a livello di ufficio formalmente esistenti alla data del 1 gennaio 1983", contrasti con gli artt. 97 e 117 della Costituzione e con le norme interposte relative alla disciplina dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, ed in particolare: 1) con il principio della separazione delle materie devolute alla legge da quelle devolute agli accordi collettivi; 2) con il principio del "contenimento e controllo della spesa globale" (art. 2, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421); 3) con il principio di eliminazione degli automatismi (art. 2 citato, lettera o); 4) con il principio di "organica regolamentazione delle modalità di accesso" sia all'impiego sia a ciascuna qualifica (art. 2 citato, lettera t) in relazione, segnatamente, al criterio per cui il passaggio da qualifica a qualifica sarebbe "assunzione", con esclusione di automatismi e riserve di posti; 5) con il principio (fissato dall'art. 57, secondo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in conformità con l'art. 2, lettera n), legge 23 ottobre 1992, n. 421) secondo cui, nel caso di attribuzione temporanea di mansioni superiori, il dipendente ha diritto soltanto al trattamento economico corrispondente all'attività svolta per il periodo di espletamento delle medesime;

b) se l'art. 1, punto tre, della medesima legge regionale - il quale prevede che i posti disponibili nella seconda qualifica dirigenziale siano ricoperti mediante concorso "interno" e "riservato al personale dell'ERSAL inquadrato nella prima qualifica dirigenziale con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica", e da effettuarsi ai sensi dell'art. 2 della legge regionale 6 luglio 1987, n. 39 - contrasti: 1) con il principio di eguaglianza, in quanto riserva i posti disponibili nella seconda qualifica dirigenziale esclusivamente al personale interno dell'ente inquadrato nella prima qualifica dirigenziale con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica; 2) con gli artt. 97 e 117 della Costituzione e con le disposizioni "interposte", anche sopravvenute al rinvio governativo, recanti principi generali costituenti limiti alla legislazione regionale in tema di accesso a qualifiche dirigenziali superiori a quella iniziale; particolarmente con l'art. 97 della Costituzione, per quanto attiene alle modalità del concorso e alla composizione della commissione giudicatrice;

c) se l'art. 2 della medesima legge regionale contrasti con l'art. 81 della Costituzione in quanto non è chiaro se la previsione di un onere di lire quattrocento milioni "annui" riguardi solo il 1993, od anche il 1994 ed il 1995 ed inoltre manca la relazione tecnica di accompagnamento che precisi il conteggio occorrente per la effettiva copertura finanziaria delle leggi di spesa, anche regionali.

2. - La prima delle censure proposte è fondata.

Va rammentato che l'art. 97 della Costituzione prescrive, al primo comma, che i pubblici uffici siano organizzati per legge in modo da assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione e stabilisce, all'ultimo comma, che "agli impieghi, nelle pubbliche amministrazioni, si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge".

Quest'ultima disposizione va intesa nel senso che anche il passaggio ad una fascia funzionale superiore, comportando l'accesso ad un nuovo posto di lavoro, corrispondente a

funzioni più elevate, è una figura di reclutamento soggetta alla stessa regola del pubblico concorso (sentenza n. 487 del 1991). È vero che a quest'ultima il legislatore può derogare, in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, adottando criteri diversi, con una discrezionalità che trova pur tuttavia il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione. Ma neanche in questa diversa prospettiva la norma appare idonea a superare lo scrutinio di costituzionalità. Anzitutto, come emerge dallo stesso primo periodo della disposizione denunciata, si fa riferimento a situazioni, quali quelle oggetto della precedente legge regionale 23 marzo 1990, n. 33, di per sé riferite ad una eccezionalità di circostanze, onde non è dato comprendere come possa procedersi ad una estensione degli stessi principi ad altre diverse situazioni. La stessa disposizione risulta, poi, caratterizzata da un'indeterminatezza del contenuto, come rileva lo stesso ricorrente Presidente del Consiglio, nel quale non vi è cenno, neppure implicitamente, ad attribuzione temporanea di funzioni superiori, limitandosi la disposizione stessa a fare riferimento alla preposizione di fatto ad una "struttura a livello di ufficio", senza richiedere tra l'altro nemmeno una preposizione ancora attuale.

Trattasi perciò di una norma della quale va evidenziata l'incongruità, derivante dalla mancanza oltretutto di una puntuale determinazione dei presupposti soggettivi ed oggettivi che generano gli effetti previsti, sicché l'unica portata precettiva che è dato cogliere è quella di assicurare, a fronte di situazioni di fatto tutt'altro che puntualmente definite, l'acquisizione della qualifica superiore a quella posseduta, con un automatismo che oltre a collidere con l'art. 97, viola anche l'art. 117 della Costituzione, ove si consideri essere estranea, in linea di principio e salvo circoscritte e ben individuate eccezioni, al pubblico impiego, la regola, secondo la quale lo svolgimento di fatto delle mansioni fonda il diritto all'acquisizione della qualifica superiore. Di ciò è recente conferma l'art. 57, secondo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che, recependo il principio di cui all'art. 2, lettera n), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, prevede che, nel caso di attribuzione temporanea di mansioni superiori, il dipendente ha diritto soltanto al trattamento economico corrispondente all'attività svolta per il periodo di espletamento delle medesime.

L'accoglimento della censura, per le ragioni sopra esposte, esime dall'affrontare gli altri profili di illegittimità dedotti.

3. - Del pari fondata è la censura che investe il punto tre del medesimo art. 1, là dove si prevede che i posti disponibili nella seconda qualifica dirigenziale siano ripartiti mediante concorso interno e riservato al personale dell'ERSAL inquadrato nella prima qualifica dirigenziale con almeno cinque anni di anzianità, da effettuarsi ai sensi dell'art. 2 della legge regionale 6 luglio 1987, n. 39.

La norma è da ritenersi illegittima, in quanto il modello concorsuale richiede che la selezione avvenga con criteri di pubblicità, tali da prevedere e consentire la partecipazione anche agli estranei, assicurando così il reclutamento dei migliori. Non possono, al tempo stesso, ignorarsi gli effetti distorsivi che il criterio dei concorsi interni totalmente riservati al personale dell'amministrazione che li bandisce è in grado di indurre sul nuovo quadro di pubblica amministrazione regionale basata, quanto al rapporto di pubblico impiego, precipuamente sulla qualifica funzionale e sui profili professionali. Tale criterio dà luogo, come già altre volte rilevato (sentenza n. 333 del 1993), a fenomeni che, oltre a reintrodurre surrettiziamente il modello della carriera in una nuova disciplina che ne presuppone invece il superamento, si riverberano negativamente anche sul principio del buon andamento dell'amministrazione regionale (art. 97 della Costituzione), rendendo problematico il rapporto tra attitudini professionali e svolgimento effettivo delle mansioni.

È vero che la giurisprudenza di questa Corte ha talora ritenuto legittime procedure di concorso interno, ma questo è avvenuto quando esse trovavano la loro ragion d'essere in peculiari esigenze o situazioni.

Nel caso di specie, peraltro, nessun elemento valutativo viene dalla Regione, nemmeno costituitasi in giudizio, a giustificazione della deroga al principio del concorso pubblico. Né a diverse conclusioni può indurre il richiamo che, sia la legge che la relazione che accompagna la riproposizione, al Consiglio, della legge stessa, dopo il rinvio da parte del Governo, fanno alla precedente legge regionale 2 aprile 1991, n. 13, a sua volta modificativa delle leggi regionali 11 aprile 1985, n. 36 e 6 luglio 1987, n. 39, dovendosi anche in questo caso considerare la specificità delle situazioni oggetto della predetta legge n. 13 del 1991. E ciò anche a non tener conto del fatto che quest'ultima non prevede, oltretutto, l'attribuzione di posti con concorsi totalmente riservati, sicché l'ambito dei destinatari della stessa è, come osserva il ricorrente, "meno ristretto".

4. - Anche sotto un ulteriore profilo, la norma denunciata viola l'art. 97 della Costituzione, là dove si rifà, per la disciplina del concorso interno di cui trattasi, all'art. 2 della legge regionale 6 luglio 1987, n. 39. Secondo quest'ultima disposizione il concorso, costituito da un esame colloquio volto ad accertare le capacità tecnico-professionali ed organizzative dei concorrenti, sugli aspetti e problemi attinenti l'ordinamento regionale e le materie di competenza regionale, si svolge innanzi ad una commissione giudicatrice composta:

a) dal Presidente della Giunta regionale o, su sua delega, dall'assessore al personale che la presiede;

b) da tre consiglieri regionali designati dalla commissione consiliare permanente competente in materia di personale;

c) da due esperti scelti tra i docenti universitari nelle discipline oggetto dell'esame colloquio;

d) da un esperto designato congiuntamente dalle organizzazioni sindacali dei dipendenti regionali maggiormente rappresentative in campo regionale, di qualifica non inferiore a quella cui si riferisce il concorso.

Come affermato in altra occasione (sentenze n. 453 del 1990 e n. 333 del 1993) il concorso pubblico, per realizzare i suoi obiettivi, deve ispirarsi al rigoroso rispetto del principio di imparzialità che è destinato, pertanto, a riflettersi anche sulla composizione delle commissioni giudicatrici, nel senso che la presenza di tecnici o esperti - interni o esterni all'amministrazione, ma in ogni caso dotati di adeguati titoli di studio e professionali rispetto alle materie oggetto di prova - deve essere, se non esclusiva, quanto meno prevalente, sì da garantire scelte finali fondate sull'applicazione di parametri neutrali e determinate soltanto dalla valutazione delle attitudini e della preparazione dei candidati.

5. - Non fondata è invece la censura attinente all'art. 2 relativo alla copertura della spesa, in quanto è vero che i principi sull'onere di copertura sanciti dall'art. 81 della Costituzione valgono secondo l'insegnamento della Corte anche per le leggi regionali, ma ciò non comporta l'applicabilità dell'art. 11-ter, secondo e terzo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468 (quale aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362). Tale disposizione, infatti, a prescindere dal suo carattere di norma interposta o meno, si riferisce alla copertura finanziaria delle leggi statali, mentre la materia delle leggi regionali forma oggetto della legge 19 maggio 1976, n. 335 recante "Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni".

Tutto questo senza disconoscere, anche per le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, la funzione della relazione tecnica quale strumento per una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa, la cui utilità, d'altra parte, risulta avvertita da talune regioni, che infatti l'hanno spontaneamente prevista con proprie leggi sulle procedure di spesa.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, punti due e tre, della legge regionale del Lazio, approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 23 ottobre 1992 e riapprovata il 23 settembre 1993, recante "Definizione delle situazioni determinate dalla legge regionale 1 giugno 1982, n. 24, riguardante l'inquadramento del personale dell'ERSAL";

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale predetta, sollevata, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 7 luglio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: VARI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 20 luglio 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.