CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **313/1996** (ECLI:IT:COST:1996:313)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **RUPERTO**
Udienza Pubblica del **25/06/1996**; Decisione del **18/07/1996**
Deposito del **25/07/1996**; Pubblicazione in G. U. **21/08/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22705 22706**
Atti decisi:

N. 313

SENTENZA 18-25 LUGLIO 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: 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, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, primo comma, lettera b) (recte: lettera a)), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza statale), 2, commi secondo e quarto, 12, commi secondo e quarto, 16, 17 e 20, primo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), promosso con ordinanza emessa il 5 luglio 1995 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Fidei Giacomo ed altri contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, iscritta al n. 286 del registro ordinanze

1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visti gli atti di costituzione di Fidei Giacomo ed altri nonché gli atti di intervento della C.G.I.L. - Confederazione generale italiana del lavoro, della C.I. S.L. - Confederazione italiana sindacato lavoratori - e della U.I.L. - Confederazione unione italiana del lavoro - e del Presidente del Consiglio di Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 25 giugno 1996 il giudice relatore Cesare Ruperto;

Uditi gli avvocati Federico Sorrentino e Massimo Luciani per Fidei Giacomo ed altri, Sandro M. Carucci, Massimo D'Antona e Luigi Fiorillo per la C.G.I.L. - C.I. S.L. - U.I.L. e l'Avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio in cui i ricorrenti - tutti primi dirigenti o dirigenti superiori dell'amministrazione centrale e periferica della Pubblica Istruzione - avevano richiesto l'annullamento della circolare 4 marzo 1993 n. 6/1993 della Presidenza del Consiglio dei Ministri (concernente indirizzi per la fase di prima applicazione della nuova disciplina della dirigenza), il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanza emessa il 5 luglio 1995, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, lettera b) (recte: a)) della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza statale) nonché degli artt. 2, commi secondo e quarto, 12, commi secondo e quarto, 16, 17 e 20, primo comma, del d.P.R. (recte: decreto legislativo) 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Premette il rimettente, in punto di rilevanza, che l'impugnata circolare reca alcune disposizioni circa l'immediata applicabilità del decreto legislativo n. 29 del 1993, idonee ad innovare lo stato giuridico dei dirigenti dello Stato, in particolare condizionandone complessivamente l'attività quanto alla organizzazione ed all'esercizio delle funzioni; per cui il Tribunale amministrativo regionale non potrebbe pronunciarsi sulla legittimità della circolare stessa, se non tenendo conto delle norme oggetto della censura.

Nel merito osserva il giudice a quo come, con l'art. 2 della legge n. 421 del 1992, il governo sia stato delegato al riordino del settore pubblico, mediante la prevista riconduzione alla disciplina dettata dal codice civile dei rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti, mantenendosi nel contempo la vigente disciplina del rapporto d'impiego solo per alcune categorie di personale quali i magistrati, gli avvocati e procuratori dello Stato, i militari, il personale delle forze di polizia, delle carriere diplomatiche e prefettizie, nonché i "dirigenti generali ed equiparati", cui ne sono state successivamente aggiunte altre dal decreto legislativo n. 29 del 1993 attuativo della menzionata legge delega.

Secondo il Tribunale amministrativo regionale rimettente, l'art. 97 della Costituzione - col demandare alla legge la definizione delle sfere di competenza, delle attribuzioni e delle responsabilità dei funzionari - garantisce tanto l'autonomia di questi ultimi, quanto l'imparzialità della amministrazione poiché, creando in favore dei funzionari stessi una sfera di attribuzioni di cui essi sono personalmente responsabili in tutta autonomia, pone la loro azione al riparo dalle "esigenze contingenti degl'indirizzi politici di una maggioranza espressione degli organi di governo". Con tali premesse, al giudice a quo non pare conciliabile la privatizzazione

dei dirigenti diversi dai dirigenti generali, soprattutto in ragione del permanere, anzi dell'ampliarsi, dei loro poteri di rilevanza esterna e perciò di natura pubblicistica. In particolare, un regime di recedibilità caratterizzato dal venir meno del rapporto di fiducia potrebbe rivelarsi pregiudizievole per l'indipendenza di giudizio dei dirigenti, posto che, in àmbito privatistico, il dirigente è colui che si sostituisce al datore di lavoro in alcune scelte decisionali. Altrettanto potrebbe argomentarsi con riguardo all'affidamento a nuclei di valutazione, anche esterni all'amministrazione, della verifica dei risultati ottenuti. Le ampie attribuzioni assegnate ai dirigenti, strumentali ad una puntuale soddisfazione dei pubblici interessi, non sarebbero insomma garantite dall'inserimento del rapporto nella contrattazione collettiva di diritto comune con la conseguente perdita della "forte stabilità del rapporto d'impiego".

Il Tribunale amministrativo regionale osserva poi, con riguardo all'art. 3 della Costituzione, che la differenziazione tra le due categorie, attesa l'unitarietà della dirigenza, appare irragionevole ed arbitraria. Unica è infatti la responsabilità dirigenziale della gestione e dei relativi risultati (ex art. 3, secondo comma, del decreto legislativo n. 29 del 1993) ed unico è l'albo dei dirigenti. La diversità di compiti affidati ai dirigenti generali esprimerebbe soltanto una necessaria "articolazione" dell'unica carriera in due livelli, di cui solo uno apicale, ma non potrebbe giustificare una radicale differenziazione di stato giuridico.

Il rimettente si richiama quindi al principio di ragionevolezza, osservando che se le garanzie implicate nel rapporto di pubblico impiego sono state ritenute necessarie per i dirigenti generali, a fortiori esse avrebbero dovuto essere assicurate anche agli altri dirigenti, "in quanto le possibilità di condizionamento su di essi da parte del potere politico sono ancora maggiori".

Il giudice a quo individua infine un ulteriore profilo di violazione del principio d'eguaglianza, in confronto con l'esclusione dalla privatizzazione di una serie di categorie di personale, adombrando altresì la violazione dell'art. 76 della Costituzione per l'inserimento, tra quelle non privatizzate, di categorie non comprese nella previsione della delega contenuta nell'art. 2 del decreto legislativo n. 29 del 1993 (in particolare i dipendenti che svolgono la loro attività nell'àmbito della tutela del credito e del risparmio, della vigilanza sulle società e sulla borsa ed infine sulla concorrenza ed il mercato).

2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza della questione, in quanto l'autonomia e l'indipendenza del pubblico funzionario non possono ritenersi compromesse dalla privatizzazione del rapporto di lavoro, anche considerando che "negli ultimi tempi" le differenze tra i due tipi di rapporti sono andate nettamente affievolendosi.

Secondo l'Avvocatura, peraltro, la riconduzione del rapporto dei dirigenti al diritto civile andrebbe circoscritta, quanto ad operatività della contrattazione collettiva, "pressoché esclusivamente alla sfera del trattamento economico". Per il resto la dirigenza risulterebbe sotto diversi aspetti legislativamente disciplinata, mentre sarebbero stati mantenuti i profili di responsabilità caratteristici della disciplina pregressa. Il richiamo al diritto civile per quanto concerne le modalità di cessazione del rapporto, oltre ad esprimere il senso di una evoluzione di quest'ultimo, anche alla luce della soppressione delle cause estintive già contenute nell'art. 2 della legge n. 93 del 1983, indicherebbe la ratio di una privatizzazione limitata alla legge ma non estesa in modo generalizzato alla contrattazione collettiva.

Pur dando atto della unitarietà della categoria dei dirigenti, l'Autorità intervenuta ritiene che la diversificazione di funzioni e di compiti ben possa giustificare una differenziazione di regime giuridico anche sotto il profilo della fonte che disciplina il rapporto.

Quanto all'eccesso di delega, l'Avvocatura, oltre a rilevare l'omessa motivazione sub art. 76

della Costituzione, osserva che l'impugnato art. 2, primo comma, lettera a) fa comunque "salvi i limiti collegati al perseguimento degl'interessi generali cui l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni sono indirizzate". In tale sfera rientrerebbero le tre categorie sopra citate, in relazione alle quali non sarebbe possibile instaurare un giudizio di comparazione, atteso che coloro che operano nel settore del credito e del risparmio già non erano soggetti alla legge-quadro sul pubblico impiego (ex art. 26 legge n. 93 del 1983).

3. - I ricorrenti si sono costituiti nel giudizio davanti a questa Corte, preliminarmente osservando che la circolare impugnata davanti al Tribunale amministrativo regionale determina la diretta e immediata compromissione dei legittimi interessi dei ricorrenti stessi, che "vedono cristallizzato dall'atto impugnato un trattamento giuridico irragionevolmente differenziato rispetto a quello praticato ai dirigenti generali", sì che essa è direttamente applicativa della normativa primaria impugnata, con la conseguente rilevanza della questione.

Nel merito, a sostegno dell'illegittimità costituzionale, la parte privata ricorda come la scelta di procedere alla privatizzazione della dirigenza, dividendo la stessa in due tronconi, sia stata operata dal legislatore trascurando i rilievi della dirigenza stessa, ma soprattutto disattendendo le contrarie osservazioni mosse sul punto al disegno di legge, poi presentato al Parlamento, dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato nel parere del 31 agosto 1992. Premesso che non è qui in contestazione la ratio di fondo della privatizzazione, bensì il circoscritto aspetto afferente la dirigenza, che si chiede di ricondurre a coerenza interna, la parte richiama le considerazioni di cui al citato parere, in particolare là dove coglie il vulnus dell'art. 97 della Costituzione, che si realizzerebbe nell'assoggettamento del rapporto d'impiego dei dirigenti alla disciplina privatistica e nel mantenimento contemporaneo, in capo ai medesimi, di numerosi poteri di tipo pubblicistico. La distinzione tra organizzazione della p.a. e rapporto di lavoro, valorizzata dalla scelta di privatizzare, non avrebbe quindi un senso per le categorie titolari di una pubblica potestas.

Ulteriore profilo di condizionamento dell'attività dei dirigenti "privatizzati" sarebbe poi ravvisabile nel fatto che la verifica dei risultati da questi ottenuti può essere affidata a nuclei di valutazione composti da soggetti privati, così dimostrandosi "l'illegittimo disconoscimento della differenza tra un'amministrazione pubblica e una società per azioni"; e parimenti violandosi l'art. 97 della Costituzione per l'omessa determinazione dei parametri di valutazione.

La rottura del nesso tra garanzie di status dei funzionari pubblici e garanzie d'imparzialità nell'esercizio delle loro funzioni sarebbe altresì confermata dal fatto che la delicatissima materia disciplinare viene interamente affidata alla contrattazione collettiva.

Quanto ai profili di lesione dell'art. 3 della Costituzione, essi sarebbero ravvisabili in una discriminazione tra dirigenti, introdotta in una logica - ribadita anche dalla novella degli impugnati artt. 16 e 17, introdotta dagli artt. 9 e 10 del d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546 - che presuppone invece l'unicità della funzione dirigenziale, confermata dalla presenza di un unico albo, che, per definizione, raggruppa figure omogenee. Sì che, anche se non censurabile sotto il profilo della lesione del principio di eguaglianza, la normativa de qua incorrerebbe nella violazione del canone di ragionevolezza. Le garanzie legate al rapporto di servizio, infatti, avrebbero dovuto essere mantenute per i dirigenti generali a maggior ragione che per gli altri, proprio per la minor forza della loro posizione giuridica.

Peraltro l'inclusione di altre categorie - citate in ordinanza - tra quelle "salvate" dalla privatizzazione e dai conseguenti rischi di condizionamento "getta una luce ancor più sinistra sul deteriore trattamento riservato alla categoria dei dirigenti", risolvendosi in un irragionevole privilegio, dovuto alla cura d'interessi totalmente privi di copertura costituzionale.

L'esclusione di tali categorie dalla privatizzazione concreterebbe altresì la violazione della delega, anche se il parametro costituito dall'art. 76 è citato soltanto nella motivazione

dell'ordinanza di rimessione.

4. - Nel giudizio dinanzi a questa Corte si sono altresì costituite la C.G.I.L., la C.I. S.L. e la U.I.L., chiedendo di essere ammesse a partecipare al presente giudizio di costituzionalità. Ma, con ordinanza dibattimentale, l'intervento è stato dichiarato inammissibile, non essendo state tali confederazioni ritenute parti del giudizio principale o titolari di una situazione giuridica soggettiva diretta e individualizzata, su cui il presente giudizio possa incidere.

Considerato in diritto

1. - Secondo il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, gli artt. 2, primo comma, lettera b) (recte: lettera a)) della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e 2, commi secondo e quarto, 12, commi secondo e quarto, 16, 17 e 20, primo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nella parte in cui mantengono il rapporto pubblicistico di servizio per i soli dirigenti generali e privatizzano viceversa lo status degli altri dirigenti, violerebbero gli artt. 97 e 3 della Costituzione

Per quanto concerne l'asserita lesione del primo dei parametri evocati, il Tribunale rimettente ritiene che la "privatizzazione" dei dirigenti (diversi da quelli generali) si porrebbe in contrasto con l'art. 97 della Costituzione nella parte in cui quest'ultimo, demandando alla legge la determinazione delle sfere di competenza, delle attribuzioni e delle responsabilità dei funzionari, sarebbe volto a garantire sia l'autonomia dei funzionari stessi, sia l'imparzialità dell'amministrazione, per il fatto di sottrarre in tal modo l'azione amministrativa alle indebite influenze dei contingenti indirizzi politici degli organi di governo.

La violazione si concreterebbe, in particolare, nella previsione d'un "regime di recesso dal rapporto di lavoro, incentrato nell'area contrattualistica privata sul venir meno del rapporto di fiducia nei confronti del dirigente", e nell'affidamento a nuclei di valutazione, anche esterni all'amministrazione, della verifica dei risultati raggiunti. In proposito il rimettente esprime il dubbio che "il novero di attribuzioni, ampie e significative, assegnate ai dirigenti dall'art. 17 ..., possa essere condizionato" da una tale scelta legislativa, "non correlata esclusivamente all'imparziale ed efficiente svolgimento delle attribuzioni stesse e non limitata da una forte stabilità del rapporto d'impiego pubblico".

Per quanto concerne la lesione dell'art. 3 della Costituzione, essa viene prospettata sotto il profilo dell'irragionevolezza della differenziazione del regime giuridico afferente al rapporto di lavoro relativo a due categorie - quella dei dirigenti e quella dei dirigenti generali - da considerare quali mere articolazioni interne di una figura concepita come sostanzialmente unitaria. Tanto più irragionevole apparirebbe tale differenziazione considerando che - a séguito di essa - delle garanzie proprie del rapporto di impiego pubblico, assicurate ai dirigenti generali, sarebbero privati gli altri dirigenti, maggiormente esposti al condizionamento del potere politico. In definitiva, secondo il giudice a quo, il nuovo assetto colliderebbe con il principio della separazione tra amministrazione e politica, ribadito anche dalla sentenza n. 68 del 1980 di questa Corte.

Ulteriore profilo di contrasto con l'art. 3 della Costituzione starebbe nella esclusione dalla privatizzazione imposta ai dirigenti, di altre categorie di dipendenti pubblici (peraltro non indicate nella legge di delega): esclusione non giustificabile, trattandosi di soggetti pure esercenti funzioni riconducibili allo Stato e connotate da un alto grado di imparzialità, senza peraltro essere dotate di alcuna "copertura costituzionale".

2. - Preliminarmente va confermata, nelle motivazioni e nelle conclusioni, l'ordinanza

dibattimentale con cui questa Corte ha negato l'ammissibilità dell'intervento delle tre Confederazioni sindacali C.G.I.L., C.I. S.L. e U.I.L.

3. - Nel merito va anzitutto precisato che, pur nell'imperfetta identificazione delle norme ritenute lesive degli evocati parametri, la sollevata questione è riconducibile all'unico thema decidendum della legittimità costituzionale della duplicazione di regime giuridico cui è stato assoggettato il rapporto di lavoro dirigenziale. Restano pertanto estranei al presente giudizio, sia ogni valutazione circa la ratio di fondo della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, sia il tema dell'eccesso di delega, cui infatti il rimettente fa cenno solo quale sintomo di irragionevolezza della denunciata normativa.

Inammissibile, perché egualmente estranea all'oggetto del giudizio, deve poi considerarsi l'impugnativa dell'art. 12, commi secondo e quarto.

4. - Così circoscritta, la questione non è fondata.

4.1. - A partire dal nuovo ordinamento delle autonomie locali (legge 8 giugno 1990, n. 142) e dalla riforma del procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241), il legislatore, attraverso una molteplicità di interventi - quali, ad es., la limitazione dei controlli preventivi -, si è indirizzato verso un nuovo modello di organizzazione, vòlto ad alleggerire progressivamente l'apparato amministrativo dal suo carico di vincoli sostanziali e procedimentali.

In tale processo si inserisce la delega di cui alla legge n. 421 del 1992, incentrata sulla cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego. Una scelta, questa, diretta a valorizzare la distinzione tra organizzazione della pubblica amministrazione, la cui disciplina viene affidata in primo luogo alla legge, e rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, tendenzialmente demandato allo strumento della contrattazione collettiva (v. anche sentenza n. 88 del 1996). Il decreto legislativo n. 29 del 1993, sia pure entro un quadro strutturale della pubblica amministrazione rimasto sostanzialmente inalterato, attua il disegno del legislatore delegante, abbandonando il tradizionale statuto del pubblico impiego in favore della regola - temperata da alcune eccezioni - del rapporto di lavoro subordinato privato, ritenuta più idonea alla realizzazione delle esigenze di flessibilità nella gestione del personale sottese alla riforma. Flessibilità, vista come strumentale ad assicurare il buon andamento dell'amministrazione, salvi peraltro restando i limiti collegati al perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni sono indirizzate (v. art. 2, primo comma, lettera a), della legge n. 421 del 1992). In questo quadro, la legge, in vista del rispetto anche degli altri princìpi posti dal medesimo art. 97 della Costituzione, non rinuncia tuttavia a disciplinare nel merito - e sovente non soltanto con norme di mero principio - numerosi aspetti dei rapporti privatizzati più strettamente legati a profili organizzativi dell'attività dell'amministrazione: tra i quali, in particolare, quelli concernenti la dirigenza.

La disciplina della dirigenza non può essere avulsa dal complessivo sistema instaurato con la riforma, per isolare il solo aspetto della diversità di regimi giuridici cui sono assoggettati i dirigenti generali da un lato e gli altri dirigenti dall'altro. Una consimile unilaterale prospettazione - che è quella ricavabile dall'ordinanza di rimessione - cristallizzerebbe infatti il tema in termini di status e non coglierebbe viceversa l'aspetto dinamico-funzionale dell'attuale collocazione della dirigenza.

4.1.1. - Una diversificazione del regime del rapporto - con duplicazione della relativa fonte - non rappresenta di per sé un pregiudizio per l'imparzialità del dipendente pubblico, posto che per questi (dirigente o no) non vi è - come accade per i magistrati - una garanzia costituzionale di autonomia da attuarsi necessariamente con legge attraverso uno stato giuridico particolare che assicuri, ad es., stabilità ed inamovibilità.

Vero è invece che la scelta tra l'uno e l'altro regime resta affidata alla discrezionalità del legislatore, da esercitarsi in vista della più efficace ed armonica realizzazione dei fini e dei princìpi che concernono l'attività e l'organizzazione della pubblica amministrazione. In particolare, il corretto bilanciamento tra i due termini dell'art. 97 della Costituzione, imparzialità e buon andamento, può attuarsi - e tanto è avvenuto con la normativa in esame - riservando alla legge una serie di profili ordinamentali; sì che, per converso, risultino sottratti alla contrattazione tutti quegli aspetti in cui il rapporto di ufficio implica lo svolgimento di compiti che partecipano del momento organizzativo della pubblica amministrazione.

Ai dirigenti non generali l'impugnato decreto legislativo riserva infatti, come garantita, solo un'area del tutto peculiare di contrattazione, che limita lo spazio negoziale pressoché esclusivamente al trattamento economico e che comunque non incide sugli aspetti ordinamentali e funzionali della dirigenza.

Inoltre, mancando ancora una concreta attuazione dell'art. 46 del citato decreto legislativo, deve escludersi, allo stato, che il combinato disposto degli artt. 59, terzo comma, e 20, primo comma, consenta di introdurre - come invece paventato dalle parti private - una regolamentazione contrattuale della responsabilità disciplinare dei dirigenti. Salva quindi una successiva verifica di tale aspetto, sempre possibile nel futuro, deve rilevarsi come la disciplina del rapporto de quo risulti - e ne sia strutturalmente caratterizzata - dalla contemporanea esistenza di più fonti regolatrici, venendosi a collocare a metà strada fra il modello pubblicistico e quello privatistico: ciò in coerenza, da un lato, con la posizione apicale propria di tale categoria rispetto al complesso del personale, più nettamente privatizzato, e, dall'altro lato, con il ruolo di cerniera tra indirizzo politico ed azione amministrativa che le è assegnato nel rapporto con la funzione di governo.

D'altronde, è appena il caso di rammentare che l'applicabilità al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti delle disposizioni previste dal codice civile comporta non già che la pubblica amministrazione possa liberamente recedere dal rapporto stesso, ma semplicemente che la valutazione dell'idoneità professionale del dirigente è affidata a criteri e a procedure di carattere oggettivo - assistite da un'ampia pubblicità e dalla garanzia del contraddittorio -, a conclusione delle quali soltanto può essere esercitato il recesso.

4.1.2. - Conclusivamente, deve quindi escludersi il prospettato vulnus all'art. 97 della Costituzione. In particolare va ribadito che il valore dell'imparzialità può essere in astratto - e viene dalla normativa in esame - non irrazionalmente integrato con quello dell'efficienza: essendo da ritenere che l'imparzialità stessa non debba essere garantita necessariamente nelle forme dello statuto pubblicistico del dipendente, ben potendo viceversa trovare attuazione - come nel caso di specie - in un equilibrato dosaggio di fonti regolatrici.

4.2. - Da escludere è anche la violazione dell'art. 3 della Costituzione, sia sotto il profilo dell'irragionevolezza della dicotomia di regime operata dal legislatore all'interno di una categoria unitaria come sarebbe quella dei dirigenti, sia sotto quello della disparità di trattamento rispetto agli stessi dirigenti generali e ad altre diverse categorie di personale, non assoggettate al regime privatistico.

4.2.1. - Nell'a'mbito della dirigenza, il quadro delle attribuzioni è tracciato dagli artt. 3, secondo comma, 16 e 17 del decreto legislativo n. 29 del 1993, secondo uno schema così riassumibile: formulazione delle proposte, adozione dei progetti, assegnazione delle risorse, gestione, attuazione e verifica dei risultati. Ma solo ai dirigenti generali competono, fra tali funzioni, quelle che - siccome di attribuzione e d'impulso - sono più direttamente raccordabili all'attività politica di definizione degli obiettivi, secondo la previsione di cui alle lettere a) e b) del citato art. 16.

Tale contiguità con l'Esecutivo individua dunque una collocazione del tutto peculiare dei

dirigenti generali, la quale trova riscontro nella norma di accesso alla relativa qualifica, che non consegue ad un ordinario sviluppo di carriera, bensì ad un reclutamento basato su una scelta largamente discrezionale entro gli ampi limiti tracciati dall'art. 21 (che ammette anche la nomina in favore di soggetti estranei alla pubblica amministrazione). Laddove gli altri dirigenti - provenienti tutti dal personale inferiore, secondo una normale progressione di carriera, basata su criteri di merito e anzianità - operano in spazi predeterminati e con attività prevalentemente di gestione, essendo solo eventuale la loro partecipazione ai processi di determinazione degli àmbiti di organizzazione e delle risorse. Sì da potersi affermare che si è ormai passati a una terza formula normativa della dirigenza pubblica, diversa non solo da quella di antico stampo, caratterizzata da una rigida gerarchia fra Ministro e dirigenti, ma anche da quella successiva, sperimentata col d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, che era stata costruita come ordine di qualifiche e funzioni con legittimazione autonoma nel quadro della carriera direttiva. Insomma il distacco fra dirigenti e dirigenti generali s'è accentuato notevolmente, finendo questi ultimi con l'essere conformati quale raccordo tra potere politico e comune dirigenza, la cui attività essi "verificano e controllano... anche con potere sostitutivo in caso d'inerzia" (v. lettera h) del citato art. 16).

Risulta allora evidente, ai fini che qui interessano, come non siano confrontabili le rispettive posizioni e come, in ogni modo, sia giustificabile la denunciata diversità di regimi; la quale, d'altronde, anche sulla base delle anzidette considerazioni in tema di contrattazione, finisce per essere assai meno marcata di quanto sembra ritenere il rimettente. A riguardo può anche osservarsi che il meccanismo di valutazione dei risultati ex art. 20 è comune ad entrambe le categorie, residuando una sostanziale differenza - peraltro coerente con le due matrici, pubblicistica e codicistica, delle situazioni soggettive - soltanto con riguardo, da un lato, alla messa a disposizione e, dall'altro, alla risoluzione del rapporto.

L'unitarietà della dirigenza - su cui molto insiste il giudice a quo - resta dunque un concetto accettabile solo se riferito agli indubbi elementi di omogeneità professionale che sono ravvisabili fra tutti i dirigenti, e che sono espressi dall'iscrizione ad un unico albo; come tale, non suscettibile di essere assunta a valore assoluto o considerata teleologicamente connessa con l'art. 97 della Costituzione.

4.2.2. - Ancor meno confrontabile risulta poi la posizione dei dirigenti non generali con quella delle altre categorie di personale di cui all'art. 2, quarto comma, del decreto legislativo n. 29 del 1993.

Ciò appare evidente per quanto concerne i magistrati ed assimilati, i militari, i professori universitari, i diplomatici ed il personale della carriera prefettizia: categorie, ognuna delle quali esprime una propria ed evidente specificità rispetto alla dirigenza in esame. Per quanto riguarda invece i dipendenti che svolgono le loro attività nell'a'mbito della tutela del credito e del risparmio, della vigilanza sulle società e sulla borsa e infine sulla concorrenza ed il mercato, basta qui rilevare che la loro sottrazione alla privatizzazione non implica affatto l'applicazione dello statuto del pubblico impiego, ma rappresenta solo la presa d'atto di come per essi siano già in essere moduli proprii, fortemente caratterizzati da elementi privatistici in correlazione con l'autonomia su cui le Autorità indipendenti fondano la loro presenza nell'ordinamento: autonomia, che non può non riflettersi anche sul momento conformativo del rapporto di lavoro del personale. Relativamente poi in particolare ai dipendenti degli istituti per il credito e il risparmio, è appena il caso di rammentare che essi erano stati già espressamente esclusi dalla disciplina della legge quadro del pubblico impiego (v. art. 26 della legge 29 marzo 1983, n. 93).

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, primo comma, lettera a), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza statale), 2, commi secondo e quarto, 16, 17 e 20, primo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con l'ordinanza di cui in epigrafe;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi secondo e quarto, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Ruperto

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 25 luglio 1996.

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.