



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

4911/09
N. REG.DEC.

NN.R.RIC.4036;4511;4714

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, quinta Sezione

ANNO 2008

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

D) sul ricorso in appello n. 4036 del 2008 proposto dai signori GIUSEPPINA MARIA MONACO, MARIA FIORELLA DE FELICI, SERAFINA MARAFINI, LAURO MARCONI, BASILIO UMBERTO SINOPOLI, EDOARDO POMPILI, PIERO DE ANGELIS, ADA LUCIANI, LUIGI TONI, NADIA COSTANTINI, PELAGIA ANSUINI, GIOVANNI VACCARELLA, ARMANDO ANGELUCCI, SANDRO FELLI, ROBERTO STABILE, ROBERTO PEDRETTI, ROBERTO CAPOROSSI, CORRADA TANDURELLA, ANTONIA MARIA SAVOJA, ALBERTO TOZZI, ROLANDO MASCI, FRANCESCO ZARATTI, SERGIO CASINELLI, MARIO BIANCHI, ANTONIO VALENTINO MARTELLINO, ANTONIO LUPARELLI, GIUSEPPE NATONI, ROSARINO GUALTIERI, VINCENZA PETRONE, CARLO RANALDI, FRANCO BATTELOCCHI, ROSA MOLE', ANGELO VELLA, VINCENZO GIBILISCO, MARIA GELTRUDE CECCOLINI, VITTORIO SORTINI, BRUNA PROSPERI, PAOLA GIOVANNINI, ELISABETTA SANGUIGNI, CONCETTA DE BRUNO e GAETANO SURRENTINO D'AFFLITTO, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Fabio Francario, elettivamente

domiciliati in Roma, via Savoia, n. 31, presso lo studio del difensore;

contro

la REGIONE LAZIO, costituitasi in persona del Presidente in carica della Giunta regionale legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Del Re, elettivamente domiciliata in Roma, via Virginio Orsini, n. 21, presso lo studio del difensore;

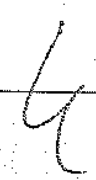
e nei confronti

della CONFEDIR - CONFEDERAZIONE NAZIONALE DEI QUADRI DIRETTIVI E DIRIGENTI DELLA FUNZIONE PUBBLICA, non costituitasi in giudizio;

della DIRER - FEDERAZIONE NAZIONALE DIRIGENTI E QUADRI DIRETTIVI DELLE REGIONI, non costituitasi in giudizio;

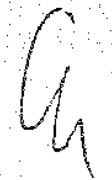
della DIRER - Dirl LAZIO, ASSOCIAZIONE DEI DIRIGENTI DELLA REGIONE LAZIO, non costituitasi in giudizio;

dei signori CLAUDIO FELICI, MASSIMO CATENACCI, MARIA ROSARIA CALCAGNI, MASSIMO STAZI, LUCREZIA CASTO, PASQUALINA DI LENA, RICCARDO MICHELI, ANNAMARIA PACCHIAUCUCHI, SILVANA CALCAGNI, GIOVANNI GIACOMO PANI, CLAUDIO GENOVESE, NICOLA EDOARDO TROILO, GIOVANNI

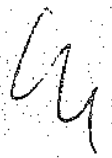


LAVITOLA, PAOLA CARRA, PAOLA TIBURZI, LAURA BRUNI, ANASTASIA SCIUBBA DI NUNZIO, PAOLA PALAZZI, MARIA VINCENZA ZONGOLI, MIKIA MACCULI, VALTER LATINI, ALESSANDRA GALLINELLA, SILVANA RISOLUTI, FABRIZIO LUNGARINI, ELENA PREZIOSO, ANGELO LAI, RITA ZACCARIA, SILVANA RESTA, PIERLUIGI CATALDI, GIOVAN DOMENICO BERTOLUCCI, PIERA DE STEFANIS, EGIDIO COCCO, DANIELA GITTARELLI, FEDERICA BONATI, ANNA MARIA COLLACCIANI, RITA SANTO, ANDREA FERRAGUTO, MARIA CARLA CUGGIANI, ALBERTO SASSO D'ELIA, DOMENICO FARINA, GIOVANNI PERUGINI, GIANCARLO NAPOLITANO, FILIPPA DE MARTINO, ANTONIO VALENTINO MANCINI, MICHELE LEONARDO SACCHETTI, PIERO NARDONI, RENATO ANDREOTTI, ALDO GUALTIERI, DANIELA DE NIGRIS, GIULIO NASELLI, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Carlo Morrone, elettivamente domiciliati in Roma, viale XXI aprile, n. 11, presso lo studio del difensore;

dei signori MARCO CASELLA, GIORGIO MINIUCCHI, ADELMO SPUGNETTA, GIUSEPPE NICITA, TERESA CHIAPPA, FABIO GENCHI, GIOVANNI ABBRUZZETTI, DONATELLA NATI, GUIDO BRONCHINI, GIOVANNI RUFINI SALVADOR LAGRUTTA, UGO DELLA MARTA,



MARCO TIRATTERRA, ALESSANDRA TARTAGLIA,
ANNA MARIA NARDOCCI, EUGENIO DUPAQUIER,
TIZIANA CAMILLONI, FRANCA ATTILI, GENNARO
GUARRACINO, ROSALBA TOMBESI, GIANCARLO
POLIDORI, GINA IANNESSI, NAZARENA PINCI,
CRISTINA FANTI, ALBERTO CECCHI, MARILENA TOBIA,
PIERO TRIVISONDOLI, FELICE MARRACINO, RITA
ROMANZI, ANTONIO ISIDORI, RENATO CECCAVELLI,
ROBERTO DEL MARRO, FAUSTA GHINELLI, MICHELE
MORELLI, FRANCO PINCI, ADRIANA D'AMATO,
TIZIANA ANDREASSI, LAURA GIULIANI, PATRIZIA
MASSIMI, MARIO RISULEO, LAURA FERRARI, IVANA
ROSSANA GROSSI, LUIGI ALIOTTA, LUIGI NARDI,
ROBERTA BERNARDESCHI, MICHELINO CECE,
ANTONIO XERRY DE CARO, AMALIA CIGLIANO, MARIA
ROSA DE MONTE, VALENTINO MANTINI, BERNARDINO
CORONAS, GIUSEPPINA SILVETTI, MICHELE NATALE
SPADAVECCHIA, ALDO BASILE, ALBERTO MARTELLA,
FRANCESCO DI ROCCO, LUCIANO NERI, FEDERICO
BARTOLINI, ANNA MANCINI, VALERIO COCHI,
GIULIANO ARCANO, MAURIZIO AVERARDI, AGOSTINO
COINU, ROSA ROMAGNOLI, MICHELE ANNESE,
GIORGIO PICA, ALFONSO BARBERA, ALBERTO PRISCO,
FLORIO CARIONI, SALVATORE SPAMPINATO, MARIA



ALIFFI, ALESSANDRO PIERDOMENICO, FRANCO
BALZERAI, IDA PANZINI, SERGIO SPAZIANI, MARIA
GIUSEPPINA FERRONI, FOSCO CIAMMELLA, MARIA
ANTONietta LEONE, MASSIMO FIGORILLI, ANTONIO
MARIA VALLEROTONDA, FRANCO FICCADENTI,
ANTONIO LOIACONO, MARIA CALOGERO, BRUNA
BRUNI, MASSIMO DI BITETTO, MARIO PINTUS,
ANTONIO CAPRINI, GABRIELLA POMPONI, LAURA
MARRONI, RAFFAELE MATTIUZZO, LAURA FANASCA,
FRANCESCO AMICO, LIDIA NAVISSE, ROBERTO
NARDINI, ANGELA LEGGERI, ANNALISA GIANFREDA,
MARIA GRAZIA AMADORI, TERESA FINI, ISABELLA
COSTANZELLI, SANDRA GIROLAMI, GIULIANA
GUGLIOTTI, ANNA NALBONE, GIANCARLO
FILACCHIONE, SANDRO MARCOVALDI, PINO DI
ELEONORA, ADRIANO NOTARI, MARTINO VINCENZO,
GIOVANNINA MALENA, GRAZIANO MAFFEI, LALLI
MARIO, BRUNO DE PAOLIS, ANGELO CESCO, ROBERTO
GIORGI, GIULIO CIOTA, PIETRO DECANDIA, MARIO
CHIARELLI, ROBERTO MAURIZI, DOMENICO CUZZUPI,
MARION SCOTT, FABRIZIO PRATI, CARLO ZAPPULLA,
DIEGO GIUSEPPE IPPOLITO, SERENELLA ZUKOWSKI,
ANNA MARIA MOSSI, MAURO DI CARLO, SALVATORE
SIRACUSA, ALFONSO ALIBERTI, MAURA FANALI,



GIUSEPPE FAGIANI, MARIA PAOLA MONTIROLI, STEFANO PIETRA, DAVIDE FLAMINI, TEODOLINDA FANELLI, FRANCA CIOFFARELLI, MARINA MONETA, FRANCESCO CENTOFANTE, LILIANA ROSELLI, ENZO CAMPANELLI, CARLA MOSCATI, PIETRO MIRIGLIANO, MAURO ROSSI, GIUSEPPE ANTONIO PASSIVANTI, MARIA GALLONI, CESARE MENICHELLI, VINCENZO SINISCALCO, SERGIO MESTICI, SANDRO VECCHI, ROBERTO RUZZICONI, CLAUDIO CELLA, SANDRO MICHETTI, GIUSEPPE MARSENANO, PAOLA COTICONI, CARLO GENTILI, ALESSANDRO STRALLO, ENRICO SCHIAVONI, FRANCESCO PAOLO LORITO e ITALO CAPOCCIA, non costituitisi in giudizio;

con intervento ad adiuvandum

dei signori FEDERICO PENNACCHIA, CARLA MAZZETTI e MARIA BUCCELLATO, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Fabio Francario, elettivamente domiciliati in Roma, via Savoia, n. 31, presso lo studio del difensore;

nonché dei signori DANIELA BARBARELLA, RACHELE PUCCI, ERSILIA PAOLINO, SIMONETTA ANTOGNINI, GRAZIANO CAPUANO, GIULIANO ARCANO, LILIA PETRUCCELLI, TERESA SEGHETTI e MASSIMO DI BIDETTO, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Pierluigi Stefanelli, elettivamente domiciliati in Roma, via Angelo Secchi, n. 4,

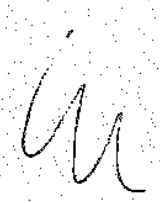
64

presso lo studio del difensore;

II) e sul ricorso in appello n. 4511 del 2008 proposto dai signori AGOSTINO COINU, CLAUDIO GILBERTO SCORPATI, ALBERTO PRISCO, DOMENICO ANTONIO CUZZUPI, MARIO PINTUS, LAURA FERRARI, LUCIA MARINO, RITA PELOSI, GIUSEPPE MIGLIACCIO, FAUSTA GHINELLI, MIRELLA BALDINI, LAURA DE MARTINO, CLAUDIO PRIORI, AUGUSTO TIRELLI, SILVANA RASO, MARCELLO FERRANTE, RITA ROMANZI, ANTONIO ISIDORI, GIULIANA GUGLIOTTI, DAVIDE FLAMINI, LILIANA BELLINI, GIUSEPPE IVONE, ORFEO NOTARISTEFANO, ALFREDO MORIGGI, SANDRA GIROLAMI, LIVIA POLICELLA, FRANCA PICARDI, DOMENICO DI BONA, MARIA CALOGERO, SANDRO MICHETTI, FRANCO TALARICO, CLAUDIA ROCCI, STEFANO BRAIDA, ENRICO SCHIAVONI, GIUSEPPE SGARLATA, RAFFAELE SCALAMANDRE', LAURA GIULIANI, LIDIA NAVISSE, PAOLO FANTI, DIEGO GIUSEPPE IPPOLITO, FRANCESCO VENTURA, FRANCA CIOFFARELLI, MARINA MONETA, LUIGINA BONAVENTURA, SANDRO VECCHI, SERGIO CONTI, GIUSEPPE MARTELLI, LAURA FANASCA, ROBERTO NARDINI, ANTONIO NICOLETTI, MAURA FANALI, DINO LUCIA, GIUSEPPE FAGIANI, CARLO ERMINI, MASSIMO



AMBROSETTI, ALESSANDRO BENSI, MASSIMO
FIGORILLI, GIAMPIERO VESUVIO, PAOLA AMICO,
ANNA BOSSI MANCINI, SERGIO SPAZIANI, ERMANNO
ZANUZZI, GIORGIO PICA, TIZIANA CAMILLONI,
MICHELE ANNESE, FOSCO CIAMMELLA, MASSIMO
FANTI, AURELIO CARACCI, ANGELO MACINA,
GIUSEPPE ANTONIO PASSAVANTI, PAOLA COTICONI,
FRANCESCO PAOLO LORITO, CLAUDIO CELLA,
GABRIELLA FILIERI, EUGENIO DUPAQUIER, ITALO
CAPOCCIA, MARIA GRAZIA AMADORI, ANTONIO
MANZIN, PAOLA MARIA MONTIROLI, PIETRO
SERVETTO, ROSARIO DAMIANI, GIANPAOLO INCHES,
CARLA MOSCATI, GINA IANNESSI, UGO MANNI, BRUNO
ROMAGNOLI, MARIA GIUSEPPINA FERRONI, GABRIELA
ANNESI, SANDRO ZOLLA, PIETRO CHIMENTI, ALBERTO
PICCINELLI, PASQUALE GIORGIO CANTAFIO, ADAMO
GRANCINI, SALVATORE SPAMPINATO, VALERIO
VALERII, FRANCO FLAMINI, MARIA ALIFFI, SANDRO
SALVATORI, GIORGIO SERAFINI, VALERIO LONGANO,
PAOLO FABRIZI, PIETRO MARUCCI, RENATO
CACCARELLI, EGIDIO CHIATTI, PIO PATRIARCA,
ANTONIO RESCIA, BRUNO LITTA, ANTONIETTA
BELLISARI, ALESSANDRO CENCI, FRANCO ZARU',
GIOVANNI CRISAFULLI, CECCARELLI LUCIANO,



FERNANDO DE FILIPPIS, MARIA DOMENICA FARAGLIA,
GRAZIELLA MANCINI, BERNARDINA BOCCACCI,
NICOLA DE ANGELIS, ENRICO IACOBELLI, SIMONETTA
ROSSI, PIETRO MASSIMI, ROSA ASSUNTA FATIGATI,
GIANFRANCO VOLPI, BENEDETTO FLAMINI,
ALESSANDRO TURCHETTA, SILVIA SERI, ELISABETTA
TROISI, DOMENICO TOMEI, CARLO DI
DOMENICANTONIO, CATERINA DI DIO, TIZIANA
MANCINI, MAURO DI CARLO, GRAZIANO MAFFEI, PINO
DI ELEONORA, ALIDA KIRSCHNER, ADONE
QUONDAMCARLO, MARINA DI TRANI e GIANNA PAIS,
tutti rappresentati e difesi dall'avv. Enzo Ottolenghi, elettivamen-
te domiciliati in Roma, via Angelo Secchi, n. 4, presso lo studio
del difensore;

contro

la CONFEDIR - CONFEDERAZIONE NAZIONALE DEI
QUADRI DIRETTIVI E DIRIGENTI DELLA FUNZIONE
PUBBLICA, non costituitasi in giudizio;

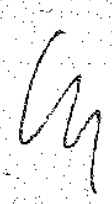
la DIRER - FEDERAZIONE NAZIONALE DIRIGENTI E
QUADRI DIRETTIVI DELLE REGIONI, non costituitasi in
giudizio;

la DIRER - DIRL LAZIO, ASSOCIAZIONE DEI DIRIGENTI
DELLA REGIONE LAZIO, non costituitasi in giudizio;

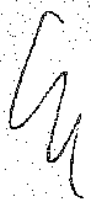
i signori CLAUDIO FELICI, MASSIMO CATENACCI,

64

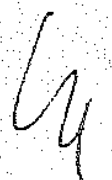
MARIA ROSARIA CALCAGNI, MASSIMO STAZI,
LUCREZIA CASTO, PASQUALINA DI LENA, RICCARDO
MICHELI, ANNAMARIA PACCHIAUCUCCHI, SILVANA
CALCAGNI, GIOVANNI GIACOMO PANI, CLAUDIO
GENOVESE, NICOLA EDOARDO TROILO, GIOVANNI
LAVITOLA, PAOLA CARRA, PAOLA TIBURZI, LAURA
BRUNI, ANASTASIA SCIUEBA DI NUNZIO, PAOLA
PALAZZI, MARIA VINCENZA ZONGOLI, MIKIA
MACCULI, VALTER LATINI, ALESSANDRA
GALLINELLA, SILVANA RISOLUTI, FABRIZIO
LUNGARNI, ELENA PREZIOSO, ANGELO LAI, RITA
ZACCARIA, SILVANA RESTA, PIERLUIGI CATALDI,
GIOVAN DOMENICO BERTOLUCCI, PIERA DE STEFANIS,
EGIDIO COCCO, DANIELA GITTARELLI, FEDERICA
BONATI, ANNA MARIA COLLACCIANI, RITA SANTO,
ANDREA FERRAGUTO, MARIA CARLA CUGGIANI,
ALBERTO SASSO D'ELIA, DOMENICO FARINA,
GIOVANNI PERUGINI, GIANCARLO NAPOLITANO,
FILIPPA DE MARTINO, ANTONIO VALENTINO MANCINI,
MICHELE LEONARDO SACCHETTI, PIERO NARDONI,
RENATO ANDREOTTI, ALDO GUALTIERI, DANIELA DE
NIGRIS, GIULIO NASELLI, tutti rappresentati e difesi dall'avv.
Carlo Morrone, elettivamente domiciliati in Roma, viale XXI a-
prile, n. 11, presso lo studio del difensore;



i signori ROBERTA BERNARDESCHI, MICHELINO CECE,
ANTONIO XERRI DE CARO, AMALIA CIGLIANO, MARIA
ROSA DE MONTE, VALENTINO MANTINI, BERNARDINO
CORONAS, GIUSEPPINA SILVETTI, MICHELE NATALE
SPADAVECCHIA, ALDO BASILE, MARCO CASELLA,
GIORGIO MINIUCCHI, ADELMO SPUGNETTA, GIUSEPPE
NICITA, TERESA CHIAPPA, FABIO GENCHI, GIOVANNI
ABBRUZZETTI, DONATELLA NATI, GUIDO BRONCHINI,
GIOVANNI RUFINI SALVADOR LAGRUTTA, UGO DELLA
MARTA, MARCO TIRATTERRA, ALESSANDRA
TARTAGLIA, ANNA MARIA NARDOCCI, FRANCA
ATTILI, GENNARO GUARRACINO, ROSALBA TOMBESI,
GIANCARLO POLIDORI, NAZARENA PINCI, CRISTINA
FANTI, ALBERTO CECCHI, MARILENA TOBIA, PIERO
TRIVISONDOLI, FELICE MARRACINO, ROBERTO DEL
MARRO, MICHELE MORELLI, FRANCO PINCI, ADRIANA
DAMATO, PATRIZIA MASSIMI, MARIO RISULEO, IVANA
ROSSANA GROSSI, LUIGI ALIOTTA, LUIGI NARDI,
ALBERTO MARTELLA, FRANCESCO DI ROCCO,
LUCIANO NERI, FEDERICO BARTOLINI, ANNA
MANCINI, VALERIO COCHI, MAURIZIO AVERARDI,
ROSA ROMAGNOLI, ALFONSO BARBERA, FLORIO
CARIONI, ALESSANDRO PIERDOMENICO, FRANCO
BALZERANI, IDA PANZINI, SERGIO SPAZIANI, FOSCO



CIAMMELLA, MARIA ANTONIETTA LEONE, ANTONIO
MARIA VALLEROTONDA, FRANCO FICCADENTI,
ANTONIO LOIACONO, BRUNA BRUNI, MARIO PINTUS,
ANTONIO CAPRINI, GABRIELLA POMPONI, LAURA
MARRONI, RAFFAELE MATTIUZZO, TERESA FINI,
ISABELLA COSTANZELLI, ANNA NALBONE,
GIANCARLO FILACCHIONE, SANDRO MARCOVALDI,
ADRIANO NOTARI, MARTINO VINCENZO, GIOVANNINA
MALENA, LALLI MARIO, BRUNO DE PAOLIS, ANGELO
CESCO, ROBERTO GIORGI, GIULIO CIOTA, PIETRO
DECANDIA, MARIO CHIARELLI, ROBERTO MAURIZI,
DOMENICO CUZZUPI, MARION SCOTT, FABRIZIO
PRATI, CARLO ZAPPULLA, SERENELLA ZUKOWSKI,
ANNA MARIA MOSSI, SALVATORE SIRACUSA,
ALFONSO ALIBERTI, MARIA PAOLA MONTIROLI,
STEFANO PIETRA, TEODOLINDA FANELLI, FRANCESCO
CENTOFANTE, LILIANA ROSELLI, ENZO CAMPANELLI,
CARLA MOSCATI, PIETRO MIRIGLIANO, MAURO ROSSI,
MARIA GALLONI, CESARE MENICHELLI, VINCENZO
SINISCALCO, SERGIO MESTICI, GIUSEPPE MARSENANO,
CARLO GENTILI, ALESSANDRO STRALLO, PIERPAOLO
SELLERI, ALBERTO TOZZI, GIUSEPPE IVONE, FRANCO
BATTELOCCHI, GIUSEPPINA TAJOLINI, ROBERTO
CAFOROSSO, GIUSEPPE LIBERATI, TIZIANA MARRALI,

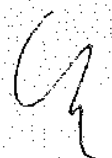


LILIANA BONANNI, GIUSEPPINA MARIA MONACO, FLORIO CARIONI, CASINELLI SERGIO, ROSARINO GUALTIERI, GIORGIO SERAFINI, ROMANO MEGNA, WALTER ZANDONA', ANTONIO VALENTINO MARTELLINO, TIZIANA ANDREASSI, AMICO FRANCESCO, ANGELA LEGGERI, ANNALISA GIANFREDA, PELAGIA ANSUINI e ITALO CAPOCCIA, non costituitisi in giudizio;

e nei confronti

della REGIONE LAZIO, costituitasi in persona del Presidente in carica della Giunta regionale legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Del Re, elettivamente domiciliata in Roma, via Virginio Orsini, n. 21, presso lo studio del difensore;

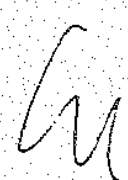
con atto di intervento ad *adiuvandum*

dei signori DANIELA BARBARELLA, RACHELE PUCCI, ERSILIA PAOLINO, SIMONETTA ANTOGNINI, GRAZIANO CAPUANO, GIULIANO ARCANO, LILIA PETRUCCELLI, TERESA SEGHETTI e MASSIMO DI BIDETTO, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Pierluigi Stefanel-li, elettivamente domiciliati in Roma, via Angelo Secchi, n. 4, presso lo studio del difensore;

e delle signore PAOLA GIOVANNINI ed ELISABETTA SANGUIGNI, rappresentate e difese dall'avv. Fabio Francario,

elettivamente domiciliate in Roma, via Savoia, n. 31, presso lo studio del difensore;

III) nonché sul ricorso in appello n. 4714 del 2008 proposto dai signori ANNA MARIA NARDOCCI, FELICE MARRACINO, ROBERTO DEL MARRO, ALESSANDRO PIERDOMENICO, MICHELE MORELLI, FIORELLA MARIA MONTERO, IDA PANZINI, FRANCESCO AMICO, CLAUDIO GRADELLI, MAURIZIO AVERARDI, TIZIANA ANDREASSI, MARIO CUTONILLI, ELINA VERCELLI, BRUNO SILVESTRONI, GIUSEPPINA TAJOLINI, RAFFAELE MATTIUZZO, GIANCARLO BENELLI, ANTONIO MARIA VALLEROTONDA, RITA IAFRATE FATIMA PETRILLI, BIANCA BARALE, DANIELA CONTINO, FRANCESCO CENTOFANTE, LUIGI TONI, ADRIANA D'AMATO, MARILENA TOBIA, ROSALBA TOMBESI, GIANCARLO POLIDORI, CRISTINA FANTI, NAZARENA PINCI, FRANCO PINCI, FRANCA ATTILI D'AMICO, ROSA NATALIZIA, LUCIANO NERI, ANAIDE CAPONI, DANILO PIERMARINI, FRANCESCO RUSSO, GIUSEPPE VINCENZO ANTONIO MARSINANO, TERESA FINI, ENZO CAMPANELLA, ANNALISA GIANFREDA, ALBANESE ROBERTO, FLORIO CARIONI, ROSELLI LILIANA, ROBERTO GIORGINI, FRANCA DE NICOLAIS, PIETRO MIRIGLIANO, GIORGIO ONOFRI, BRUNA BRUNI, IVANA MELONI, ALFONSO BARBERA,



SEBASTIANELLO SUDANO, ANTONIO LO IACONO, SERGIO PAPA, MARIO RISULEO, FRANCO PACE, ROBERTO RUZZICONI, CESARE MENICHELLI, GIUSEPPE GIMIGLIANO, FRANCESCO PASQUA, CLAUDIO MORALES, ANTONIO PETROLLINI, GIOVANNI DE CESARE, ALESSIO CAPOCCHI, ANDREA GENTILI, ALBERTO CECCHI, PIERFRANCO TRIVISONDOLI, NICOLA MASELLA, ANGELA LEGGERI, STEFANIA CRUCIANI, ANDREA CANCELLI, ANTONIO NUZZO, VINCENZO SINISCALCO, TEODOLINDA FANELLI, MAURO ROSSI, ALFIO D'ONOFRIO, FRANCESCO DI ROCCO, MARIA GRAZIA MARGUTTI, CLAUDIO DEL VALLI, GIACOMO MIGNARDI, MARIANO FERRARI, ISABELLA COSTANZELLI, ANNA MARIA MOSSI, SERENELLA ZUKOWSKI, DOMENICO PAOLO DI FELICE, BRUNO BIONDI, ANNA NALBONE, PIETRA STEFANO, GIANCARLO FILACCHIONE, MAURIZIO STRACUZZI, MARIA RITA ROSICARELLI e LIBERA ALBA CACCIAPUOTI, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Achille Chiappetti, elettivamente domiciliati in Roma, via Paolo Emilio, n. 7, presso lo studio del difensore;

con l'appello incidentale

dei signori RITA SCROCCA, CARLO VENTURINI, UMBERTO SALVI, SANDRO MARCOVALDI, MATELDA D'UBALDI, PAOLO BOTTA, LUIGI ALIOTTA, LUIGI

NARDI e MASIMO DI BITETTO, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Achille Chiappetti, elettivamente domiciliati in Roma, via Paolo Emilio, n. 7, presso lo studio del difensore;

contro

la CONFEDIR - CONFEDERAZIONE NAZIONALE DEI QUADRI DIRETTIVI E DIRIGENTI DELLA FUNZIONE PUBBLICA, costituitasi in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

la DIRER - FEDERAZIONE NAZIONALE DIRIGENTI E QUADRI DIRETTIVI DELLE REGIONI, costituitasi in persona del legale rappresentante *pro tempore*, la DIRER la DIRL LAZIO, ASSOCIAZIONE DEI DIRIGENTI DELLA REGIONE LAZIO, costituitasi in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

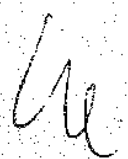
i dottori ALDO BASILE, ROBERTA BERDARDESCHI, LUIGI OPPIDO, MARIA ROSA DE MONTE, ANTONIO XERRY DE CARO e GIUSEPPINA SILVETTI, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Domenico Tomassetti e Marco Prosperetti, elettivamente domiciliati in Roma, via Giovanni Pierluigi da Palestrina, n. 19, presso i loro difensori;

e nei confronti

della REGIONE LAZIO, costituitasi in persona del Presidente in carica della Giunta regionale legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Del Re, elettivamente

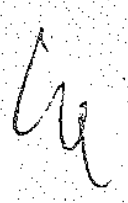
domiciliata in Roma, via Virginio Orsini, n. 21, presso lo studio del difensore;

dei signori CLAUDIO FELICI, MASSIMO CATENACCI, MARIA ROSARIA CALCAGNI, MASSIMO STAZI, PASQUALINA DI LENA, RICCARDO MICHELI, ANNAMARIA PACCHIAUCUCHI, SILVANA CALCAGNI, GIOVANNI GIACOMO PANI, CLAUDIO GENOVESE, NICOLA EDOARDO TROILO, GIOVANNI LAVITOLA, PAOLA CARRA, PAOLA TIBURZI, LAURA BRUNI, ANASTASIA SCIUBBA DI NUNZIO, PAOLA PALAZZI, MARIA VINCENZA ZONGOLI, MIKIA MACCULI, SILVANA RISOLUTI, ANGELO LAI, RITA ZACCARIA, SILVANA RESTA, GIOVAN DOMENICO BERTOLUCCI, PIERA DE STEFANIS, EGIDIO COCCO, DANIELA GITTARELLI, FEDERICA BONATI, ANNA MARIA COLLACCIANI, RITA SANTO, ANDREA FERRAGUTO, MARIA CARLA CUGGIANI, ALBERTO SASSO D'ELIA, DOMENICO FARINA, GIOVANNI PERUGINI, FILIPPA DE MARTINO, ANTONIO VALENTINO MANCINI, MICHELE LEONARDO SACCHETTI, PIERO NARDONI, RENATO ANDREOTTI, ALDO GUALTIERI, GIULIO NASELLI, PIERLUIGI CATALDI, DANIELA DE NIGRIS, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Carlo Morrone, elettivamente domiciliati in Roma, viale XXI aprile, n. 11, presso lo studio del difensore;



dei signori LUCREZIA CASTO, ALESSANDRA GALLINELLA, FABRIZIO LUNGARNI, ELENA PREZIOSO, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Filippo Sero, elettivamente domiciliati in Roma, via Corvisieri, n. 17, presso l'avv. Alessandro Russo;

dei signori MICHELINO CECE, AMALIA CIGLIANO, VALENTINO MANTINI, BERNARDINO CORONAS, MICHELE NATALE SPADAVECCHIA, MARCO CASELLA, VALTER LATINI, GIORGIO MINIUCCHI, ADELMO SPUGNETTA, GIUSEPPE NICITA, TERESA CHIAPPA, FABIO GENCHI, GIOVANNI ABBRUZZETTI, GUIDO BRONCHINI, DONATELLA NATI, GIOVANNI SALVADOR LAGRUTTA RUFFINI, UGO DELLA MARTA, MARCO TIRATTERRA, ALESSANDRA TARTAGLIA, GIUSEPPINA MARIA MONACO, FIORELLA MARIA DE FELICI, SERAFINA MARAFINI, LAURO MARCONI, BASILIO UMBERTO SINOPOLI, EDOARDO POMPILI, PIERO DE ANGELIS, ADA LUCIANI, LUIGI TONI, NADIA COSTANTINI, PELAGIA ANSUINI, GIOVANNI VACCARELLA, ARMANDO ANGELUCCI, SANDRO FELLI, ROBERTO STABILE, ROBERTO PEDRETTI, ROBERTO CAPOROSSI, CORRADA TANDURELLA, ANTONIA MARIA SAVOJA, ALBERTO TOZZI, ROLANDO MASCI, FRANCESCO BARATTI, SERGIO CASINELLI, MARIO



BIANCHI, VALENTINO ANTONIO MARTELLINO, ANTONIO LUPARELLI, GIUSEPPE NATONI, ROSARINO GUALTIERI, VINCENZA PETRONE, CARLO RANALDI, FRANCO BATTELOCCHI, ROSA MOLE', ANGELO VELLA, VINCENZO GIBILISCO, MARIA GELTRUDE CECCOLINI, VITTORIO SORTINI, BRUNA PROSPERI, CONCETTA DE BRUNO nella qualità di erede di LUDOVICO SURRENTINO D'AFFLITTO, GAETANO SURRENTINO D'AFFLITTO nella qualità di erede di LUDOVICO SURRENTINO D'AFFLITTO e ITALO CAPOCCIA, non costituitisi in giudizio;

con l'intervento ad adiuvandum

delle signore PAOLA GIOVANNINI ed ELISABETTA SANGUIGNI, rappresentate e difese dall'avv. Fabio Francario, elettivamente domiciliate in Roma, via Savoia, n. 31, presso lo studio del difensore;

per la riforma

della sentenza n. 3108 dell'11 aprile 2008, pronunciata dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, sez. I-ter;

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle controparti intime, gli atti di intervento adesivo e l'appello incidentale;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Viste le ordinanze nn. 3921, 3925 e 3926 del 18 luglio 2008, con

le quali è stata respinta la domanda di sospensione dell'esecutività della sentenza impugnata;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore il consigliere Gabriele Carlotti;

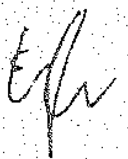
Uditi alla pubblica udienza del 12 maggio 2009, per i rispettivi patrocinii, l'avv. Micioni, su delega dell'avv. Francario, l'avv. Ottolenghi, l'avv. Del Re, l'avv. Tomassetti, l'avv. Morrone, l'avv. Stefanelli;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

A) Lo svolgimento del processo in appello.

A.1. – Sono pervenuti in decisione i tre distinti appelli, sopra emarginati, diretti contro la stessa sentenza, di estremi specificati, in epigrafe, con la quale il T.a.r. del Lazio, ha accolto il ricorso e i motivi aggiunti proposti collettivamente dalla Confedir-Confederazione nazionale dei quadri direttivi e dirigenti della Funzione pubblica (d'ora innanzi "Confedir"), dalla Direr-Federazione nazionale dirigenti e quadri direttivi delle Regioni (nel prosieguo "Direr"), aderente alla Confedir, dalla Direr-Dirl Lazio (di seguito "Dirl"), associazione dei dirigenti della Regione Lazio che è articolazione territoriale della Direr, nonché da alcuni dirigenti della Regione Lazio, onde ottenere l'annullamento dei seguenti atti:

- il regolamento regionale n. 2 del 10 maggio 2001, di attuazione dell'art. 22, comma 8, della legge regionale Lazio n. 25 del 1°



luglio 1996;

- le determinazioni dirigenziali che, in attuazione di detto regolamento, hanno disposto l'inquadramento nella qualifica dirigenziale, senza concorso, di 475 impiegati regionali;
- tutti gli atti presupposti alle suddette determinazioni, tra i quali i verbali del c.d. "Gruppo di lavoro per la perequazione", ivi comprese le schede valutative dei candidati, il decreto del Presidente della Giunta regionale del Lazio n. 379/2001 del 12 luglio 2001 e la deliberazione della Giunta regionale del Lazio n. 1012 del 26 luglio 2002.

A.2. – Si sono costituiti, per resistere agli appelli, le suddette organizzazioni sindacali e i dirigenti vittoriosi in primo grado.

Si sono anche costituiti anche la Regione Lazio e taluni dei soccombenti in prime cure; in particolare, alcuni di questi ultimi hanno interposto contro la sentenza un autonomo appello incidentale.

A.3. – All'udienza pubblica del 12 maggio 2009 i tre ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

B) La vicenda dedotta in contenzioso.

B.1. – E' necessario premettere alla successiva esposizione una succinta ricostruzione della vicenda sulla quale si è innestata la presente controversia.

B.2. – A tal fine occorre principiare dalla considerazione della L.R. Lazio 1° luglio 1996, n. 25, che recava "Norme sulla diri-

CU

genza e sull'organizzazione regionale”.

In dettaglio, il comma 8 dell'art. 22 di detta legge, rubricato “(r)evisione dell'organizzazione, della dotazione organica e accesso agli organici regionali”, disponeva quanto segue: *“Al fine di superare le situazioni di sperequazione determinatesi nei confronti del personale non destinatario della L.R. n. 15 del 1988, della L.R. n. 73 del 1988, della L.R. n. 36 del 1989, della L.R. n. 8 del 1990, della L.R. n. 38 del 1994 e della L.R. n. 39 del 1994 ed inquadrato presso la Regione Lazio ai sensi della L.R. n. 20 del 1973, della L.R. n. 21 del 1973, della L.R. n. 41 del 1975, della L.R. n. 65 del 1976, della L.R. n. 57 del 1979, della L.R. n. 64 del 1979, della L.R. n. 43 del 1980, della L.R. n. 13 del 1983, della L.R. n. 50 del 1983 e dell'art. 6 della L.R. n. 31 del 1990 si provvederà con successivo provvedimento, in armonia con i principi di cui all'articolo 1, comma 3, e articolo 8, lettera b), del Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.”.*

B.3. – In dichiarata attuazione di tale comma la Giunta regionale del Lazio, nella seduta del 6 febbraio 2001, con deliberazione n. 187, approvò il Regolamento del 10 maggio 2001, n. 2, intitolato, per l'appunto, “(r)egolamento di attuazione dell'art. 22, comma 8, della legge regionale 1° luglio 1996, n. 25”, pubblicato sul B.U.R. Lazio n. 14 del 19 maggio 2001, n. 14.

Incidentalmente è d'uopo segnalare che la deliberazione giuntale di approvazione fu vistata per l'ulteriore corso dalla

Commissione di controllo sull'amministrazione regionale del Lazio in data 18 aprile 2001, con verbale n. 1347/2, sul presupposto, tra l'altro, che *"l'applicazione concreta e puntuale del regolamento ai singoli casi salvaguardi il diritto quesito dei dipendenti a non vedere turbata la posizione giuridica acquisita; ..."*.

B.4. - Il predetto regolamento consisteva in un'unica disposizione dal seguente tenore:

"1. Il personale destinatario dell'articolo 22, comma 8, della legge regionale 1° luglio 1996, n. 25, in servizio alla data di pubblicazione del presente regolamento, può richiedere la revisione del proprio inquadramento secondo i criteri di cui agli articoli 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della legge regionale 25 marzo 1988, n. 15 e con le modalità di attuazione indicate nei successivi commi.

2. La domanda di revisione deve essere presentata, a pena di decadenza, entro 30 giorni dalla data di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione del presente regolamento e potrà essere integrata, ai sensi della legge n. 241/1990 per lo snellimento delle procedure amministrative, da quanto altro ritenuto utile.

3. Ai fini del nuovo inquadramento viene presa in considerazione la posizione giuridica posseduta alla data del 31 gennaio 1981, presso la Regione Lazio ai sensi della legge regionale 24 marzo 1980, n. 18, ovvero presso l'Ente di provenienza.

4. Sono valutati i titoli posseduti alla data del 15 gennaio 1983. Il punteggio massimo conseguito da ciascun dipendente non può

G

comportare più di due passaggi di livello e non più di un passaggio di carriera, rispetto alla posizione giuridica rivestita alla data del 31 gennaio 1981.

5. L'Amministrazione, a seguito dell'esame dei fascicoli personali degli interessati procede, per il periodo dal 1° febbraio 1981 e sino al nuovo inquadramento, alla ricostruzione virtuale della carriera, secondo quanto disposto dai precedenti commi ed in base al punteggio riportato da ciascun dipendente.

6. Il nuovo inquadramento, ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale 25 marzo 1988, n. 15, ha decorrenza agli effetti giuridici dalla data di entrata in vigore della legge regionale 1° luglio 1996, n. 25 ed economici dalla data di attribuzione delle nuove funzioni.

7. L'Amministrazione conferisce le funzioni previste dal vigente C.C.N.L. per il personale non dirigente e dall'articolo 14 della legge regionale 1° luglio 1996, n. 25, e successive modificazioni ed integrazioni, fino alla concorrenza dei posti in organico, per il personale Dirigente.

8. Al fine di comporre il contenzioso esistente in materia di perequazione, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione del presente regolamento in deroga al comma 2 dello stesso, il dipartimento competente riesamina in sede di autotutela per l'applicazione del presente regolamento le determinazioni dirigenziali adottate il 3 agosto 1999."

lu

B.5. – Con decreti del Presidente della Giunta regionale del Lazio nn. 379/2001 e 489/2001 fu costituito un Gruppo di lavoro, al quale fu affidato l'incarico di svolgere l'istruttoria del complessivo procedimento di perequazione e, quindi,

- di procedere alla verifica delle istanze presentate dagli impiegati;
- di esaminare i fascicoli personali;
- di verificare il possesso dei titoli;
- di attribuire a ciascun interessato il punteggio ritenuto spettante.

B.6. – Durante i lavori del Gruppo sopra citato entrò in vigore la L.R. Lazio 18 febbraio 2002, n. 6, in materia di "(d)isciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale", pubblicata sul B.U.R. Lazio del 9 marzo 2002, n. 7.

L'art. 43 di detta legge, rubricato "(a)brogazioni", dispose, per quel che interessa la presente controversia, l'espressa abrogazione della summenzionata L.R. n. 25/1996. In particolare, la disposizione, nella parte che viene qui in rilievo, stabilì quanto segue: *"1. Dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di organizzazione di cui agli articoli 30 e 39, sono abrogate le disposizioni regionali incompatibili con quelle della presente legge. Sono o restano abrogate le seguenti leggi, fermi restando i diritti già maturati previsti dalle leggi medesime: ... uuuu) L.R. 1° luglio 1996, n. 25 Norme sulla dirigenza e sull'organizzazione regionale; ..."*



B.7. - In ragione della clausola di salvezza contenuta nel comma 1 del predetto art. 43 (ossia l'espressione "... fermi restando i diritti già maturati previsti dalle leggi medesime"), il Gruppo di lavoro proseguì le intraprese operazioni di revisione degli inquadramenti degli impiegati regionali che avevano presentato istanza e, a conclusione dei lavori, riconobbe il diritto alla c.d. "perequazione" di 1.294 istanti.

B.8. - Con successive deliberazioni della Giunta regionale nn. 706 del 7 giugno 2002 e 1012 del 26 luglio 2002 furono rispettivamente determinate la dotazione organica del personale della Regione Lazio e le direttive in ordine ai nuovi inquadramenti in favore degli impiegati risultati, sulla base dell'istruttoria svolta dal Gruppo di lavoro, in possesso dei requisiti stabiliti dal sunnominato regolamento regionale n. 2/2001. In particolare, si stabilì che i soggetti perequati mercè il riconoscimento della qualifica dirigenziale fossero reinquadrati in posizione soprannumeraria ai sensi dell'art. 10 della L.R. n. 15/1988.

B.9. - Il regolamento n. 2/2001 fu poi espressamente abrogato dall'art. 559, comma 1, lettera i), del Regolamento regionale del 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale), rubricato "(a)brogazioni e disapplicazioni".

L'abrogazione fu fatta decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento n. 1/2002, ossia, in base al relativo art. 562,

a decorrere dal quindicesimo giorno successivo alla data della sua pubblicazione, avvenuta sul B.U.R. Lazio del 10 settembre 2002, n. 25, supplemento ordinario del 16 settembre 2002, n. 6.

C) Il processo avanti al T.a.r. del Lazio e la sentenza di primo grado.

C.1. – Avverso il regolamento n. 2/2001 e contro gli atti attuativi sopra indicati insorsero avanti al T.a.r. del Lazio, con il ricorso e successivi motivi aggiunti, gli odierni appellati; segnatamente, la Cofedir, la Direr, la Dirl e, in proprio, alcuni dirigenti (non divenuti tali per effetto della perequazione), deducendo, tra l'altro, sotto vari profili - con il ricorso principale - la violazione e la falsa applicazione della L.R. n. 25/1996, della L.R. n. 6/2002, della L. n. 241/1990, anche in relazione agli artt. 3, 35, 51, 97, e 98 della Costituzione; l'eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, difetto di motivazione e sviamento di potere e - con i motivi aggiunti - gli ulteriori vizi di violazione e falsa applicazione della L.R. n. 15/1988 e pure degli artt. 3 e 97 della Costituzione, di eccesso di potere per illogicità, carenza di istruttoria, disparità di trattamento, contraddittorietà, sviamento di potere e incompetenza.

C.2. – Il Tribunale, disattese le eccezioni pregiudiziali e preliminari sollevate dai resistenti, accolse il ricorso per il motivo di incompetenza, ritenuto assorbente e meritevole di prioritario scrutinio.

C.3. – In dettaglio il ragionamento decisorio sviluppato dal T.a.r. si è snodato secondo un itinerario logico, così sintetizzabile:

- I) l'impugnato regolamento regionale n. 2/2001, consentendo a parte del personale già in servizio - rifluito nei ruoli regionali in forza di pregresse normative di rango primario - di ottenere la revisione del proprio inquadramento, atteneva a materia che, in base allo Statuto regionale all'epoca vigente (*id est* lo Statuto approvato con L. 22 maggio 1971, n. 346), costituiva oggetto di riserva di legge ai sensi del relativo art. 49;
- II) l'art. 22, comma 8, della L.R. n. 25/1996, in ragione della sua genericità, doveva reputarsi avere un contenuto meramente programmatico;
- III) pertanto l'espressione normativa "si provvederà con successivo provvedimento", recata dal predetto art. 22, doveva intendersi come rinvio ad una successiva determinazione del Legislatore regionale, avente la medesima natura di quelle che, in passato, avevano dato luogo alle rilevate sperequazioni;
- IV) di qui l'incompetenza della Giunta regionale ad emanare il regolamento attuativo impugnato;
- V) l'incompetenza della Giunta emergeva anche da un altro dato normativo e, segnatamente, dall'art. 6 del citato Statuto regionale che attribuiva al Consiglio regionale l'esercizio di tutte le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione;
- VI) dunque, non essendo intervenuta *ratione temporis*, alcuna

modifica dello Statuto sul punto – modifica necessaria atteso quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 313 del 21 ottobre 2003 in tema di applicazione dell'art. 121 Cost. (novellato dalla L.cost. 22 novembre 1999, n. 1) – doveva consequenzialmente ritenersi che permanesse la distribuzione delle competenze normative stabilita dallo Statuto in vigore all'epoca di adozione del regolamento regionale n. 2/2001, distribuzione informata al principio della concentrazione di tutte le competenze normative in capo al Consiglio regionale;

VII) d'altronde la normativa della Regione Lazio era stata adeguata ai principi enunciati dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 313/2003 solo con l'entrata in vigore dell'art. 20 della L.R. 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), rubricato "(m)odifiche alle leggi regionali contenenti disposizioni che attribuiscono la potestà regolamentare alla Giunta regionale e altre norme ai fini dell'adeguamento della normativa regionale agli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003" e poi con l'approvazione del nuovo Statuto regionale, giusta la L.R. 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio); per di più, il regolamento regionale n. 2/2001 nemmeno risultava esser stato ratificato a norma della menzionata L.R. n. 2/2004;

VIII) dall'accertata radicale illegittimità del regolamento n. 1/2002, per incompetenza della Giunta regionale adottante, scatu-

lu

riva l'illegittimità, in via derivata, di tutti gli atti attuativi del pari impugnati.

D) Il contenuto dei ricorsi in appello.

D.1. — Avverso la sentenza, dal contenuto sopra succintamente riferito, hanno interposto tre distinti appelli i "perequati" rimasti soccombenti in prime cure.

D.2. — Nei gravami si illustra l'origine della sperequazione alla quale avrebbe inteso porre rimedio il Legislatore regionale con l'approvazione dell'art. 22, comma 8, della L.R. Lazio n. 25/1996.

In particolare, gli appellanti individuano nella L.R. Lazio n. 15/1988 uno spartiacque normativo nella vicenda degli inquadramenti degli impiegati affluiti, sempre senza concorso, nei ruoli regionali provenendo da altre amministrazioni. Ed invero, in origine, si applicò un criterio di corrispondenza tra le qualifiche rivestite nell'ente di provenienza con quelle proprie dell'ordinamento regionale; tuttavia, a partire dalla citata L.R. Lazio n. 15/1988, si adottò un diverso criterio, non più ancorato alla riferita corrispondenza tra qualifiche, ma incentrato sulla valutazione dei titoli posseduti, ad una certa data, dai soggetti transitati nei ruoli regionali.

Tale difformità tra i criteri di inquadramento succedutisi nel tempo avrebbe ingenerato delle disparità nelle progressioni in carriera tra i vari gruppi di impiegati man mano passati alle di-

pendenze della Regione Lazio; di siffatta disparità avrebbero beneficiato i destinatari della L.R. Lazio n. 15/1988 e delle altre leggi in seguito approvate.

D.3. - Al di là delle diverse argomentazioni utilizzate, è comune alle tre impugnazioni l'impianto logico-critico sottostante: in sintesi, in tutti gli appelli si contesta che l'art. 22, comma 8, della L.R. Lazio n. 25/1996 sia una norma meramente programmatica; se ne afferma, per contro, la natura immediatamente precettiva, non bisognosa di alcuna attuazione di tipo regolamentare.

In particolare, secondo gli appellanti, il predetto comma 8 si sarebbe limitato, al fine di superare in via definitiva la sperequazione sopra descritta, ad imporre alla Regione Lazio l'obbligo di estendere il criterio di inquadramento "per titoli", fissato dalla L.R. Lazio n. 15/1988, anche agli impiegati che non ne avessero in passato beneficiato.

Secondo la tesi patrocinata negli atti difensivi, il regolamento regionale annullato in prime cure, a prescindere dal *nomen juris* ad esso attribuito, presenterebbe dunque le caratteristiche di un provvedimento amministrativo a contenuto generale - privo del carattere di astrattezza proprio di tutti gli atti normativi, ancorché formalmente amministrativi (quali, per l'appunto, i regolamenti) e sprovvisto altresì di una specifica innovatività - il cui unico portato, stante la sufficienza della perequazione disposta e integralmente disciplinata dal comma 8 del predetto art. 22 me-

diante il richiamo alla L.R. Lazio n. 15/1988, dovrebbe individuarsi nell'applicazione estensiva della disciplina legislativa, dettata dalla già citata L.R. Lazio n. 15/1988, alla platea dei destinatari individuati dal comma 8 dell'art. 22 della L.R. Lazio n. 25/1996.

Muovendo da tali assunti, gli appellanti negano che la competenza ad adottare il regolamento in questione spettasse al Consiglio regionale, trattandosi soltanto dell'adozione di un provvedimento amministrativo rientrante negli ordinari poteri della Giunta regionale.

Le riferite conclusioni, a detta degli appellanti, sarebbero supportate anche dalla pregressa giurisprudenza civile di vari Tribunali ordinari, da una sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, nonché da numerose pronunce cautelari del T.a.r. del Lazio: quest'ultimo Giudice, in particolare, avrebbe in più occasioni e su istanza degli aventi diritto alla perequazione, sollecitato la Regione Lazio a dare attuazione in via amministrativa al suddetto comma 8, implicitamente riconoscendone la portata immediatamente precettiva.

D.4. - A corredo e completamento della principale tesi veicolata dalle tre impugnazioni, sopra riferita nei suoi termini essenziali, gli appellanti adducono ulteriori argomenti. In dettaglio, si sostiene che:

- gli Statuti delle Regioni cc.dd. "a statuto ordinario", non posso-

no prevedere riserve di legge;

- il T.a.r. avrebbe violato l'art. 26 della L. n. 1034/1971 che impone, in caso di accoglimento del vizio di incompetenza, di rimettere l'affare all'organo competente;

- in ogni caso tale rimessione non si sarebbe potuta disporre, stante la preclusione derivante dalla sopravvenienza normativa rappresentata dal nuovo Statuto regionale, approvato con L.R. Lazio n. 1/2004, il cui art. 47 riserva alla Giunta regionale il potere regolamentare, operando quindi una sorta di "convalida" a sanatoria del pregresso operato del medesimo organo;

- d'altronde, una ratifica del regolamento impugnato da parte del Consiglio regionale non era affatto necessaria dal momento che gli effetti di esso erano stati già "legificati" dagli artt. 26 della L.R. Lazio 6 febbraio 2003, n. 2 e 48 della L.R. 11 settembre 2003, n. 29.

D.5. – Inoltre sono state riproposte talune delle eccezioni preliminari sollevate col primitivo ricorso, già respinte dal T.a.r.. Si sono dedotte al riguardo:

- l'inammissibilità dell'impugnativa promossa dalle sigle sindacali dei dirigenti pubblici, confederali (Confedir), nazionali (Direr) e regionale (Dirl), sia per l'assenza di una concreta lesione della dignità dei dirigenti rappresentati sia per la prestata acquiescenza (avendo la Direr sottoscritto il Protocollo di Intesa recepito nella deliberazione di Giunta regionale n. 1012 del 26 luglio

2002) sia per la tardività dei motivi aggiunti proposti (avendo la Direr conosciuto in precedenza i criteri applicati dal Gruppo di Lavoro);

- l'inammissibilità del medesimo ricorso, anche nella parte in cui esso reca l'impugnativa di singoli dirigenti della Regione Lazio non perequati, considerata l'assenza di una concreta lesione delle loro posizioni (per la capienza dei ruoli regionali).

Con un'istanza, depositata poco prima della discussione, il difensore degli appellanti di cui al ricorso n. 4511/2008 ha chiesto che fosse disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti del personale destinatario degli effetti del regolamento impugnato, già raggiunto dalle notificazioni per pubblici proclami disposte in primo grado.

E) Le difese degli appellati.

E.1. – Le organizzazioni sindacali e i dirigenti vittoriosi in primo grado hanno:

- eccepito l'inammissibilità delle costituzioni della Regione Lazio e delle altre parti rimaste soccombenti nel primo giudizio;
- contestato tutto quanto dedotto *ex adverso*;
- riproposto, a mo' di appello amministrativo c.d. "semplificato", le questioni non esaminate dal T.a.r. del Lazio, perché ritenute assorbite dall'accoglimento del più radicale motivo sull'incompetenza della Giunta regionale.

F) Le ordinanze cautelari della Sezione.

F.1. – Con tre ordinanze di identico tenore la Sezione ha respinto le altrettante istanze cautelari incidentali di sospensione dell'esecutività della sentenza impugnata.

Segnatamente la Sezione, aderendo in via deliberativa alle tesi degli appellati, ha statuito quanto segue:

“Considerato, ad una sommaria delibazione cautelare della controversia devoluta alla cognizione del Collegio, che l'art. 22, comma 8, della L.R. Lazio n. 25/1996, al di là del richiamo ai principi della legislazione statale, non individua alcun criterio in base al quale realizzare i diversi inquadramenti del personale in servizio;

che, invero, la L.R. n. 15/1998 è menzionata nel corso della previsione, insieme a molte altre fonti legislative regionali, al solo fine di perimetrare la platea dei beneficiari della preannunciata perequazione;

che tale carenza precettiva della disposizione, in disparte la scadente qualità redazionale del normativo, ne preclude l'interpretazione nei termini di una “delega” ad una fonte subprimaria e tanto meno permette di considerarla alla stregua di una previsione immediatamente precettiva, connotandola piuttosto in senso esclusivamente programmatico;

che, pertanto, il regolamento n. 2/2001, adottato in pretesa esecuzione del suddetto comma, qualora inteso come atto normativo di rango secondario, risulta privo di copertura legislativa

(per il tempo in cui è stato in vigore), mentre si palesa di dubbia legittimità come atto amministrativo a contenuto generale;

che non si ravvisa, dunque, il requisito dell'apparente fondatezza dell'appello necessario per concedere l'istanza cautelare richiesta;

che, allo stato, difetta l'attualità del pericolo di pregiudizio allegato dagli appellanti; ...".

G) La legge della Regione Lazio 16 aprile 2009, n. 14.

G.1. - Nelle more della decisione, la Regione Lazio ha approvato la L.R. Lazio 16 aprile 2009, n. 14, recante "(d)isposizioni in materia di personale", pubblicata nel B.U.R. Lazio del 21 aprile 2009, n. 15 ed entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ossia il 22 aprile 2009), il cui art. 1, rubricato "(d)isposizioni in materia di personale", dispone:

"1. In considerazione del processo di riorganizzazione delle strutture regionali, al fine di favorire la razionalizzazione degli organici, assicurare il buon andamento dell'amministrazione evitando interruzioni e disfunzioni nell'attività gestionale, è fatta salva la qualifica o categoria già attribuita al personale alla data di entrata in vigore della presente legge per effetto dell'applicazione dell'articolo 22, comma 8, della legge regionale 1° luglio 1996, n. 25 (Norme sulla dirigenza e sull'organizzazione regionale) e successive modifiche, purché lo stesso abbia svolto le funzioni o mansioni corrispondenti alla predetta qualifica o ca-



tegoria, conferite con atto formale ed effettivamente esercitate per almeno un triennio.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano al personale dei ruoli regionali in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. È fatta salva la posizione economica acquisita dal personale, anche in stato di quiescenza, a seguito dell'espletamento delle funzioni o mansioni, correlate alla qualifica o categoria già rivestita, purché formalmente attribuite.”.

H) La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

H.1. – Anticipando l'esito delle considerazioni nel prosieguo sviluppate, giova premettere che il Collegio è dell'opinione che la citata L.R. n. 14/2009 incida in maniera determinante sulla decisione della presente controversia.

In particolare, il disposto normativo sopra riportato pone il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale nell'alternativa di applicare la predetta legge regionale e, quindi, di dichiarare estinto l'intero giudizio per sopravvenuta carenza dell'originario interesse a ricorrere oppure di sottoporre alla Corte costituzionale lo scrutinio della legittimità del prefato art. 1.

La surriferita alternativa scaturisce dal convincimento del Collegio circa la radicale ed integrale infondatezza degli appelli i quali, nell'ideale assenza della ridetta L.R. n. 14/2009, dovrebbero essere definiti con una pronuncia di rigetto.

Lu

X
X

H.2. – Tanto premesso, è evidente che le condizioni per la rituale proposizione della questione di legittimità costituzionale sono, oltre all'illustrazione delle ragioni dell'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma in questione, anche la motivata spiegazione dell'infondatezza degli appelli ritenuta dal Collegio, giacché soltanto in esito a tale dimostrazione potrà emergere la rilevanza della questione.

I) (Segue): l'infondatezza dell'istanza di integrazione del contraddittorio e delle eccezioni preliminari.

I.1. – In via prioritaria e sul piano ordinatorio, va disposta la riunione obbligatoria dei tre distinti appelli ai sensi dell'art. 335 c.p.c. (applicabile in via generale anche al rito amministrativo), in quanto diretti contro la medesima sentenza.

I.2. – Occorre inoltre premettere che non è contestabile l'appartenenza alla controversia alla giurisdizione del Giudice amministrativo (v., al riguardo, l'ordinanza n. 21592 dell'8 novembre 2005 delle Sezioni unite civili della Corte Suprema di Cassazione), anche per essersi formato il giudicato implicito sul relativo capo della sentenza impugnata.

I.3. - Non può poi trovare accoglimento l'istanza di integrazione del contraddittorio, dal momento che essa riguarda, secondo la prospettazione fattane, taluni soggetti rimasti soccombenti in primo grado.

Orbene costituisce *jus receptum* del diritto processuale am-

ministrativo (tra le molte decisioni di questo Consiglio si vedano: sez. IV, 26 gennaio 2009, n. 415; sez. IV, 11 aprile 2007, n. 1664; sez. IV, 28 agosto 2006, n. 5000; sez. IV, 16 maggio 2006, n. 2776 *et al.*) che l'integrazione del contraddittorio in appello non è necessaria quando essa concerna parti soccombenti in prime cure, dal momento che queste parti non possono integrare il *thema decidendum* una volta decorsi i termini per proporre autonomo gravame e, pertanto, la notifica avrebbe il mero significato di una superflua *litis denuntiatio*, tale da comportare unicamente un differimento della decisione della lite, in ispregio del principio costituzionale di ragionevole durata del processo.

I.4. – Non meritano accoglimento le eccezioni preliminari riproposte in secondo grado dagli appellanti ritualmente costituitisi.

In ordine alla legittimazione attiva delle organizzazioni sindacali e dei singoli dirigenti agenti a titolo individuale il T.a.r. del Lazio, con statuizioni pienamente condivisibili, ha rilevato che:

- l'ammissibilità dell'impugnativa delle associazioni sindacali, qualora esse agiscano - come avvenuto nella fattispecie - a tutela di interessi della categoria, deriva, non già dalla misura della loro "rappresentatività", ma dalle finalità statutarie perseguite e dalla circostanza che l'interesse collettivo azionato sia proprio della categoria unitariamente considerata;
- non è dubitabile, pertanto, la legittimazione a ricorrere della

Confedir, della Direr e della Dirl, che annoverano rispettivamente, tra i fini statutari, la tutela della dignità, del ruolo, della funzione, della professionalità e degli interessi della categoria dei dirigenti e dei direttivi del settore pubblico in generale, delle amministrazioni regionali e della Regione Lazio; nemmeno è stato contestato, d'altronde, con specifico riferimento alla Dirl, che essa non rappresenti alcuno dei cc.dd. "perequati";

- analogamente va riconosciuta la legittimazione a ricorrere degli impiegati, costituitisi a titolo personale e, quindi, sia di quelli divenuti dirigenti per concorso sia dei funzionari direttivi esclusi dalla perequazione, in ragione dell'interesse tutelabile dei primi a veder preservato il prestigio e la professionalità del loro ruolo, intaccato invece da progressioni massicce di altri impiegati pervenuti alla qualifica dirigenziale per effetto dei provvedimenti impugnati, e pure dell'interesse dei secondi, identicamente suscettibile di protezione giurisdizionale, a non subire una grave compromissione delle loro aspettative di carriera in conseguenza di un maggior riempimento dei ruoli dirigenziali, a nulla rilevando in contrario la presunta capienza degli stessi (peraltro smentita dalle recenti scelte della Regione Lazio in materia di personale).

I.5. - Orbene non vi è dubbio che anche le associazioni sindacali dei dirigenti siano titolari di un parallelo e concreto interesse a scongiurare mortificazioni della figura e della professionalità dinamica degli impiegati rappresentati.

I.6. - Non si ravvisa del resto alcuna acquiescenza nell'aver partecipato ad un Protocollo di Intesa, giacché l'interesse che sorregge l'impugnativa promossa in primo grado non coincide con quello endoprocedimentale alla partecipazione procedimentale né è ad esso riducibile; inoltre, al di là dei criteri applicati a fini perequativi, la lesione fatta valere in giudizio discende dall'esito della procedura di perequazione e in esso trova origine e giustificazione, attesi gli effetti lesivi prodotti dai provvedimenti di reinquadrimento e dagli altri atti che, di questi ultimi, costituiscono i necessari e diretti presupposti.

Peraltro, la Direr, con allegazione rimasta incontestata, ha pure affermato di aver ritirato la firma apposta sul Protocollo d'Intesa.

I.7. - Al riguardo è comunque dirimente osservare che la giurisprudenza amministrativa è stabilmente attestata nel senso di esigere che l'acquiescenza, per valere come causa di inammissibilità dell'impugnativa, emerga in modo incontrovertibile e che essa, qualora non sussistano inequivocabili atti o comportamenti della parte ricorrente valutabili in tal senso, vada comprovata rigorosamente da chi la deduce (si veda, tra i plurimi precedenti sul punto, la decisione della sez. IV, 8 ottobre 1996, n. 1101).

Ebbene, una volta calato nella fattispecie, il riferito principio pretorio esclude che possa considerarsi una prova sufficiente dell'acquiescenza la mera allegazione della partecipazione di una



associazione ricorrente al ridetto Protocollo di Intesa.

I.8. – Infine, non si ravvisa alcuna tardività nella proposizione dei motivi aggiunti, non soltanto per le ragioni sopra esposte circa la ridotta valenza della partecipazione delle associazioni sindacali al Protocollo di Intesa, ma anche, con riferimento alla posizione degli altri ricorrenti, per la concreta tempistica dell'accesso agli atti impugnati, di cui ha dato conto il T.a.r. nella motivazione della sentenza impugnata (v. le pagg. 8 e 9).

L) (Segue): l'infondatezza nel merito degli appelli.

L.1. – Esaurito lo scrutinio delle eccezioni, può passarsi ad esaminare il merito della controversia.

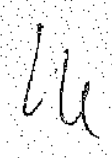
L.2. – Il ragionamento decisorio sviluppato dal T.a.r. del Lazio è così sintetizzabile: la materia dell'inquadramento del personale era coperta, all'epoca di adozione del regolamento impugnato, da una riserva di legge regionale prevista dall'art. 49, comma 1, della L. 22 maggio 1971, n. 346 e, in ogni caso, in base all'art. 6, comma 1, del citato Statuto, spettavano al Consiglio regionale, e non alla Giunta, tutti i poteri normativi, ivi inclusi quelli regolamentari.

L.3. – Detta tesi, già delibata come fondata in sede cautelare, merita integrale conferma.

L.4. – Non vi è dubbio infatti che l'art. 22, comma 8, della L.R. Lazio n. 25/1996 abbia un contenuto assolutamente generico. Al di là della mera individuazione del personale non destinatario

della L.R. n. 15/1988 e delle successive leggi regionali e, quindi, della platea degli impiegati regionali potenzialmente beneficiari della perequazione, il comma 8 dispone soltanto un rinvio a un futuro intervento normativo.

L.5. – Premesso che l'espressione "provvederà con successivo provvedimento" - in disparte ogni rilievo circa la scadente qualità del dato legislativo - non reca, ad una lettura obiettiva, alcuna indicazione sulla natura dell'intervento - legislativo, regolamentare o amministrativo - preconizzato dal Legislatore regionale; deve quindi ritenersi, sulla base degli ordinari criteri di interpretazione delle leggi, i quali presuppongono l'osservanza del criterio di gerarchia delle fonti per la soluzione delle apparenti antinomie, che la norma non avesse inteso derogare allo Statuto regionale ancora vigente nel 2002, Statuto che, per l'appunto, all'art. 49, riservava, tra l'altro, alla legge regionale *"... lo stato giuridico, ... il ruolo organico del personale, le norme per l'inquadramento nella Regione del personale delle amministrazioni dello Stato e di altri Enti pubblici, nonché le norme per l'inquadramento degli uffici statali ad essi trasferiti con legge della Repubblica."*



L.6. – L'esegesi alla quale è approdato il T.a.r. merita dunque sicura adesione: il comma 8 era essenzialmente una norma programmatica (icasticamente, una c.d. "norma-manifesto"), avente l'unica finalità di rinviare alla futura intermediazione legislativa

regionale la soluzione della questione della perequazione, con l'unica precettività circoscritta alla perimetrazione soggettiva delle categorie di personale interessate all'intervento così preannunciato.

L.7. – La carente precettività della disposizione non avrebbe potuto consentire alla Regione Lazio di adottare alcun regolamento attuativo, attesa l'evidente mancanza di un'idonea copertura normativa: non si può difatti reperire nel predetto comma 8, considerata l'assoluta genericità di esso, alcuna traccia degli indispensabili criteri ai quali avrebbe dovuto ipoteticamente attenersi un ideale regolamento, anche soltanto esecutivo.

L.8. – Peraltro, anche a voler aderire – solo per completezza dell'esposizione - alla tesi dell'immediata precettività del comma 8, è indubbio che unicamente il Consiglio regionale avrebbe potuto adottare un regolamento attuativo o esecutivo, atteso il preciso disposto dell'art. 6 dello Statuto applicabile *ratione temporis* il quale concentrava, nell'organo assembleare, ogni competenza normativa.

L.9. – Del tutto priva di pregio è invece la tesi della natura provvedimentale del regolamento regionale n. 1/2002, sulla quale insistono le difese degli appellanti.

Oltre a quanto sopra considerato, militano contro la plausibilità di tale interpretazione numerosi elementi, tra i quali il nome della fonte utilizzato, ma soprattutto l'evidente innovatività del

regolamento in parola, anche rispetto ai contenuti della L.R. Lazio n. 15/1988.

In questo senso occorre segnalare che il regolamento prevedeva innovativamente:

- 1) un reinquadramento del personale anche nella qualifica di dirigente (comma 7), mentre la L.R. Lazio n. 15/1988 giungeva fino all'VIII livello (art. 7), posto che lo scivolamento nella qualifica dirigenziale fu il portato dell'art. 25 della L.R. Lazio 11 gennaio 1985, n. 6 (Modifiche dell'ordinamento e del trattamento economico del personale. Approvazione, ai sensi dell'articolo 10, ultimo comma, della legge 29 marzo 1983, n. 93 «Legge quadro sul pubblico impiego», della disciplina contenuta nell'accordo relativo ai dipendenti delle Regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti), legge regionale non citata dall'art. 22, comma 8, della L.R. Lazio n. 25/1996 e tanto meno dal regolamento regionale impugnato (e, si osserva incidentalmente, già abrogata, all'epoca di emanazione degli atti di inquadramento annullati dal T.a.r., per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 43, comma 1, lett. fff), della L.R. Lazio 18 febbraio 2002, n. 6);
- 2) la valorizzazione ai fini perequativi della posizione giuridica posseduta alla data del 31 gennaio 1981 presso la Regione Lazio ovvero presso gli enti di provenienza (comma 3);
- 3) il riconoscimento del periodo pregresso di anzianità senza il limite massimo di otto anni previsto dalla L.R. Lazio n. 15/1988;

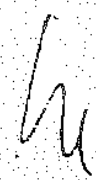
lu

4) una peculiare decorrenza (diversa da quella della L.R. Lazio n. 15/1988) degli effetti giuridici ed economici del nuovo inquadramento (comma 6).

E' del tutto evidente che un atto amministrativo, governato dal principio di legalità, non potrebbe contenere alcuna difformità rispetto al contenuto della fonte sovraordinata e che le riferite innovazioni dell'ordinamento regionale, da esso disposte, avrebbero potuto essere veicolate unicamente da un atto normativo di rango primario.

L.10. – Così scartata, per via interpretativa, la tesi della qualificazione del regolamento impugnato nei termini di un provvedimento a contenuto generale, rimane dunque il profilo dell'inidoneità della fonte (regolamentare invece che legislativa) stigmatizzato dal T.a.r..

L.11. – Invero il primo Giudice ha sì accolto il motivo di incompetenza, ma quale ulteriore vizio del regolamento impugnato, affiorando con evidenza dalla lettura della sentenza impugnata che l'incompetenza viene in rilievo, nell'itinerario motivazionale percorso dal T.a.r., come un aspetto conseguente e subordinato alla principale considerazione dell'inadeguatezza della fonte regolamentare: in sostanza, il Tribunale ha essenzialmente statuito che la Regione Lazio avrebbe dovuto provvedere con legge e che *comunque* il regolamento n. 2/2001 sarebbe stato (ed era) illegittimo per incompetenza.



Non intacca allora la validità della sentenza appellata la censura relativa alla impropria applicazione dell'art. 26 della L. n. 1034/1971, dal momento che la decisione è in ogni caso sorretta anche da una distinta, autonoma e condivisibile giustificazione.

L.12. - Non ha poi rilievo ai fini del decidere la circostanza che il regolamento n. 2/2001 fosse stato già abrogato al momento della pronuncia del T.a.r., atteso che la valenza retroattiva dell'annullamento disposto dal primo Giudice ha spiegato i suoi effetti demolitori, utili per i ricorrenti, in relazione all'epoca in cui il regolamento ebbe vigenza.

L.13. - E' inoltre incontrovertibile che il regolamento in questione non sia stato ratificato dal Consiglio regionale a norma dell'art. 20, comma 15, della L.R. Lazio n. 2/2004, a prescindere dalle ragioni per cui ciò non sia avvenuto.

L.14. - Non è condivisibile, infine, l'argomento secondo cui gli effetti del regolamento n. 2/2001 sarebbero stati "legificati" dagli artt. 26 della L.R. Lazio 6 febbraio 2003, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2003) e 48 della L.R. 11 settembre 2003, n. 29 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2003).

La prima disposizione, rubricata "(d)isposizioni in materia di personale di qualifica dirigenziale", al comma 1, prevede l'iscrizione del personale dirigenziale perequato nei ruoli regionali in posizione soprannumeraria *"nel periodo che intercorre*

dalla data del provvedimento amministrativo con cui viene riconosciuta la nuova qualifica in attuazione del Reg. 10 maggio 2001, n. 2 ... a quella del conferimento di un incarico dirigenziale ..."; mentre, al comma 2, riserva all'accordo con le organizzazioni sindacali la determinazione del trattamento economico accessorio spettante al predetto personale nel periodo considerato dal comma 1.

Si tratta, chiaramente, di una previsione che postula l'adozione dei provvedimenti di inquadramento come mero fatto individuativo del *dies a quo* della decorrenza dell'iscrizione in posizione soprannumeraria, ma certamente non legifica alcun inquadramento e tanto meno preclude al potere giurisdizionale di rimuovere dal mondo giuridico i relativi atti di inquadramento.

La seconda disposizione, rubricata "(m)isure di contenimento della spesa pubblica regionale in materia dirigenziale", per quel che interessa la presente controversia, si limita, al comma 2, a richiamare il succitato art. 26 della L.R. Lazio n. 2/2003, al fine di consentire l'affidamento, anche al personale dirigenziale soprannumerario, di posizioni dirigenziali individuali con compiti ispettivi, di consulenza, di staff, di direzione di programmi e di progetti ovvero di studio e ricerca, finalizzati a determinati obiettivi.

Anche in questo caso non si ravvisa dunque alcuna legificazione degli effetti degli atti di inquadramento.

64

L.15. - D'altra parte la dimostrazione eloquente - e davvero dirimente - che le leggi succitate non fossero "leggi-provvedimento", ossia leggi volte a dotare del relativo valore un provvedimento amministrativo e i suoi effetti, è stata offerta dalla stessa Regione Lazio con l'approvazione della L.R. Lazio n. 14/2009 (della quale si tratterà, *infra*, diffusamente), che invece è intervenuta in via diretta sugli effetti scaturiti dai provvedimenti di inquadramento.

M) (Segue): rilevanza della questione per la definizione della controversia e, segnatamente, in ordine alla formula terminativa del giudizio.

M.1. - Alla luce dei precedenti rilievi il Collegio, attesa l'argomentata infondatezza degli appelli, dovrebbe respingerli.

Sennonché una pronuncia del genere è preclusa dalla L.R. n. 14/2009 con la quale la Regione Lazio ha "fatto salva" la qualifica e la posizione economica già attribuite al personale, in servizio o in quiescenza, alla data del 22 aprile 2009, per effetto dell'applicazione dell'art. 22, comma 8, della L.R. Lazio n. 25/1996.

M.2. - Invero è incontestato che tutti o, comunque, gran parte dei soccombenti in prime cure, odierni appellati, possano beneficiare della disposizione in discorso, ricorrendo per essi le condizioni di applicabilità stabilite nell'ultima parte del comma 1 dell'art. 1 (ossia l'effettivo svolgimento per almeno un triennio di funzioni

o mansioni corrispondenti alla predetta qualifica o categoria e conferite con atto formale).

M.3. – Al di là della formulazione apparentemente anodina, è inoltre indiscutibile che l'art. 1 della L.R. Lazio n. 14/2009 presenti tutte le caratteristiche di una "legge-provvedimento", cioè di un atto formalmente legislativo il quale, però, tiene luogo di un provvedimento amministrativo, intervenendo direttamente a dettare la disciplina di specifici, seppure plurimi, casi e rapporti.

Non depone in senso contrario l'apparente formulazione generale e astratta: invero, sebbene l'alveo soggettivo di applicazione della norma riguardi anche i dirigenti, divenuti tali a seguito di concorso pubblico o in forza di leggi precedenti, essa in realtà si rivela di fondamentale utilità soltanto per quegli impiegati della Regione Lazio, esattamente determinabili (mediante il riferimento ai provvedimenti di inquadramento contestati), i quali hanno avuto accesso alla qualifica dirigenziale o a superiori categorie di inquadramento, per effetto degli atti oggetto della presente controversia, annullati in primo grado dal T.a.r. del Lazio.

Che quella testé indicata sia la *ratio* che sorregge la previsione emerge, d'altronde, in maniera patente dalla lettura dei lavori consiliari (sul punto, v. *infra*) e dal tenore letterale della norma (si intende "far salvo" difatti ciò che è a rischio di invalidazione).

L'unica peculiarità della disposizione sta nel fatto che essa

non ha legificato direttamente gli atti dai quali è scaturita l'attribuzione della qualifica dirigenziale agli appellati, ma ha sicuramente reso inattaccabili da parte del giudice amministrativo gli effetti di quegli atti, almeno in assenza di una previa intermediazione di una pronuncia costitutiva della Corte costituzionale (di qui la presente ordinanza).

Le qualifiche dirigenziali (per quanto attiene alla presente controversia) attribuite per effetto dell'applicazione del predetto art. 22, comma 8, sono invero identificabili, senza possibilità di errore, in quelle riconosciute agli appellati in conseguenza dell'applicazione di tutta la serie di atti annullati dal T.a.r. in via diretta e derivata.

M.4. — E' così palesata allora la centrale rilevanza della questione di legittimità costituzionale, come sopra anticipata. Il Collegio ritiene gli appelli infondati e meritevoli di rigetto, con conseguenziale conferma della sentenza impugnata, ma tale decisione è preclusa, mercé la sopravvenuta carenza dell'originario interesse a ricorrere degli appellati per effetto dell'entrata in vigore della L.R. Lazio n. 14/2009.

M.5. — Il processo amministrativo è difatti un processo di parti, sempre governato dal principio della domanda.

Si applica dunque l'art. 100 c.p.c., in quanto espressione di un canone generale del diritto processuale comune, secondo il quale una imprescindibile condizione dell'azione, che come tale

deve sussistere e permanere in ogni stato e grado del giudizio, è l'interesse della parte agente ad ottenere la pronuncia giurisdizionale richiesta.

M.6. – Riguardato da questa prospettiva un diretto precipitato dell'art. 100 c.p.c., *rectius* del principio fondamentale da esso enunciato, è anche l'art. 34, primo comma, della L. n. 1034/1971, secondo cui: *"(n)el giudizio di appello, se il Consiglio di Stato riconosce il difetto di giurisdizione o di competenza del tribunale amministrativo regionale o la nullità del ricorso introduttivo del giudizio di prima istanza, o la esistenza di cause impeditive o estintive del giudizio, annulla la decisione impugnata senza rinvio."*

La norma obbliga il Consiglio di Stato ad annullare senza rinvio le sentenze dei T.a.r. impugnate ogniqualvolta sussista o sopravvenga una causa estintiva del giudizio.

M.7. - Orbene non vi è dubbio che l'art. 1 della L.R. Lazio n. 14/2009 configuri una di tali cause, avendo esso determinato l'estinzione in secondo grado dell'originario interesse a ricorrere degli appellati per effetto della "convalida" legislativa degli atti impugnati in prime cure avanti al T.a.r. del Lazio e da quel Giudice dichiarati illegittimi e annullati. Non a caso in tal senso sono le conclusioni degli appellanti.

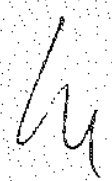
Nonostante l'illegittimità di detti atti, come sopra argomentata, il Collegio non potrebbe difatti astenersi dal porre fine alla

lu

presente controversia con una pronuncia di annullamento senza rinvio, essendo venuta meno per i ricorrenti originari ogni possibilità di conseguire una rimozione dei provvedimenti di attribuzione delle qualifiche dirigenziali agli appellanti, né è discutibile, del resto, che proprio questo fosse il bene della vita perseguito dagli appellati attraverso la proposizione del primitivo ricorso.

In altri termini promana dal richiamato principio cardine del processo amministrativo la necessità che, una volta accertata la sopravvenuta e radicale inutilità del giudizio instaurato, il Collegio, pur avendo riconosciuto l'infondatezza sotto ogni aspetto delle impugnazioni proposte, annulli senza rinvio la sentenza impugnata.

M.8. – Né può sostenersi che residui un diverso interesse degli appellati, vittoriosi in primo grado, a coltivare la controversia. Non è stato difatti allegato un interesse meramente patrimoniale di tipo risarcitorio: peraltro, a prescindere dalla questione relativa alla percorribilità, o no, nella specie della tesi della c.d. "pregiudiziale amministrativa", è certo che l'azione intrapresa dai ricorrenti originari manifestamente non punta ad una "monetizzazione" della loro posizione, frustrata dalla perequazione attuata dalla Regione Lazio, ma è diretta unicamente alla rimozione dal mondo giuridico degli illegittimi atti di attribuzione di qualifiche dirigenziali a impiegati regionali che, nell'ideale assenza dei predetti atti gravati, non avrebbero alcun avuto titolo a detta rilevante



progressione verticale.

Non spetta inoltre al giudice, tanto meno a quello amministrativo (stante l'immanente principio della domanda sopra ricordato), andare alla ricerca di interessi alternativi alla coltivazione di un ricorso, soprattutto quando la titolarità di siffatti diversi interessi nemmeno sia stata adombrata nelle difese svolte dalle parti.

Ferma restando la precedente, assorbente considerazione, vale peraltro osservare, in aggiunta, che la tesi dell'interesse risarcitorio condurrebbe, in ipotesi, ad una pronuncia di mero accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati, non seguita da alcuna statuizione di tipo demolitorio.

E' noto tuttavia che, allo stato del diritto amministrativo processuale c.d. "vivente" (fatta salva un'isolata e recente pronuncia di questo Consiglio relativa, tuttavia, a una fattispecie completamente diversa), al giudice amministrativo è preclusa una pronuncia di mero accertamento, almeno quando non si controverta di questioni attinenti a diritti soggettivi.

N) La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

N.1. – Il Collegio dubita della legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della L.R. Lazio 16 aprile 2009, n. 14, nel loro combinato disposto.

N.2. – In particolare, considerato l'oggetto del presente giudizio -

lu

che attiene specificatamente allo scrutinio della legittimità di una serie di atti regionali, normativi e provvedimenti, recanti l'attribuzione, per dichiarate ragioni di "perequazione" della qualifica dirigenziale a numerosi impiegati regionali -, le perplessità del Collegio si incentrano sulla "salvezza", dichiarata immediatamente efficace (v. l'art. 2), delle qualifiche già attribuite alla data di entrata in vigore della suddetta legge. Invero, là dove l'art. 1 della L.R. Lazio n. 14/2009 menziona la "categoria", deve obiettivamente ritenersi che il Legislatore regionale abbia inteso far riferimento agli inquadramenti disposti, ancorché per le medesime ragioni di perequazione, nelle categorie C e D e, dunque, in relazione ad ambiti rimasti estranei al presente contenzioso.

Nondimeno deve rimettersi fin d'ora alla sapienza giuridica della Corte costituzionale la valutazione dell'eventuale applicazione, anche con riferimento alla salvezza disposta in relazione alle categorie, dell'art. 27 della L. 11 marzo 1953, n. 87, per i motivi di seguito illustrati.

N.3. – Prima di chiarire le ragioni sulle quali poggiano le perplessità di ordine costituzionale nutrite dal Collegio, va segnalata l'infondatezza della tesi sostenuta dagli appellati (Confedir, Direr, Dirl e singoli impiegati ricorrenti in primo grado), secondo i quali la L.R. Lazio n. 14/2009 non si applicherebbe al processo in corso in quanto testualmente riferibile soltanto al personale con qualifica "attribuita alla data di entrata in vigore" della legge.

lu

Al riguardo gli appellati sostengono che i perequati evocati in giudizio sarebbero estranei all'ambito di applicazione soggettiva della norma in quanto privi delle qualifiche in questione per esser state queste ultime attinte dalla pronuncia di annullamento del T.a.r. del Lazio.

Al rilievo è facile obiettare che la pronuncia del Tribunale non è ancora passata in giudicato e che, per consolidata giurisprudenza, anche di questo Consiglio (*ex plurimis*, Cons. St., sez. IV, 19 ottobre 2004, n. 6729), solo il giudicato, e non già la decisione ancora *sub iudice*, è il vero limite insuperabile che s'impone alla funzione legislativa.

Deve pertanto concludersi che, nell'attuale assenza di un giudicato, non possa reputarsi definitivamente consolidata l'eliminazione dei provvedimenti amministrativi attributivi delle ridette qualifiche e, in via consequenziale, deve ritenersi che gli appellanti beneficino a pieno titolo della norma.

N.4. — Vale infine soggiungere che il Collegio non dubita della conformità a Costituzione della L.R. Lazio n. 15/1988 né, in generale, della possibilità per i Legislatori, nella loro discrezionalità (se esercitata in limiti costituzionalmente compatibili), di prevedere meccanismi di perequazione (si vedano, al riguardo, le sentenze della Corte costituzionale n. 56/1989 e n. 461/1994); le perplessità del Collegio concernono invece, esclusivamente, la L.R. Lazio n. 14/2009, per le modalità con la quale essa ha "conferma-

lu

to" in via legislativa gli effetti della "perequazione" disposta in via amministrativa dalla Regione Lazio.

La L.R. Lazio n. 15/1988 è dunque estranea all'oggetto della presente ordinanza e viene in rilievo solo per le esigenze di comparazione (sopra indicate) con il contenuto specifico del regolamento regionale n. 2/2001 e dei correlati atti di inquadramento ad esso successivi.

O) (Segue): in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost..

O.1. – Il Collegio ritiene che la legge regionale succitata, per la tempistica con la quale è stata approvata e per il tenore letterale delle sue disposizioni e per l'inequivoco finalismo perseguito, sia diretta a impedire la definizione del presente giudizio con una pronuncia di rigetto degli appelli interposti, principali ed incidentale, e, quindi, in via consequenziale, con la piena conferma della sentenza di annullamento impugnata.

O.2. – Ed invero, in ordine alla tempistica legislativa, è d'uopo osservare che l'iniziativa regionale, conclusasi con l'approvazione della L.R. Lazio n. 14/2009, ha preso l'avvio con la deliberazione della Giunta regionale n. 38 del 23 gennaio 2009.

L'intervento normativo si colloca dunque in un lasso temporale successivo alle ordinanze della Sezione nn. 3925, 3926 e 3927 del 18 luglio 2008 e prima della udienza pubblica in occa-



sione della quale sono stati discussi gli appelli.

Ebbene, il tenore motivazionale delle succitate ordinanze era tale da far pronosticare, sulla base di un criterio di ragionevole prevedibilità, lo sfavorevole esito del giudizio per gli appellanti.

L'urgenza di provvedere in via legislativa (si veda al riguardo l'art. 2 della legge in discorso) risiedeva dunque, plausibilmente, nella necessità di scongiurare detto esito e, soprattutto, il suo consolidamento attraverso il passaggio in cosa giudicata della relativa decisione di questo Consiglio.

O.3. – Milita in questo senso anche il tenore letterale della norma che, non a caso, utilizza l'espressione atecnica dal punto di vista giuridico, ma eloquente nella prospettiva sopra delineata, di "far salve" qualifiche esattamente determinabili in relazione alla pregressa attività amministrativa posta in essere dalla Regione Lazio e censurata in primo grado dagli odierni appellati, vittoriosi avanti al T.a.r..

Appare invero incontrovertibile che l'espressione "far salve" alluda chiaramente ad un meccanismo di conservazione degli effetti di un atto, nella specie degli atti amministrativi impugnati, secondo lo schema generale della "conferma".

O.4. – Sorreggono d'altronde tale conclusione plurimi elementi tratti dalla lettura degli atti del procedimento legislativo e dei lavori consiliari.

Inequivocabile è, al riguardo, il contenuto della relazione, a

lu

firma congiunta del Presidente della Giunta regionale e di un assessore, allegata alla predetta deliberazione giuntale n. 38/2009, là dove è scritto che *"... L'esigenza di adottare un provvedimento legislativo nasce dalla necessità di dar seguito al pronunciamento del Tar del Lazio ed agli orientamenti successivamente espressi dal Consiglio di Stato ..."* e ancora che l'intervento normativo *"... ha lo scopo di raggiungere i seguenti obiettivi: 1) chiudere la vicenda della perequazione, sia per i dirigenti che per le categorie; 2) evitare il contenzioso che si verrebbe a determinare a seguito dell'attuazione della sentenza ...; 3) sanare anche la posizione del personale perquato appartenente alle categorie, la cui problematica non è stata affrontata 'ufficialmente', ma che avendo beneficiato del medesimo provvedimento annullato, dovrebbe ugualmente essere retrocesso ..."*.

Meritano di essere citati anche alcuni stralci del resoconto stenografico della seduta n. 130 del Consiglio regionale del Lazio, tenutasi l'8 aprile 2009, in occasione della quale si è discusso della proposta di legge regionale n. 477 del 9 febbraio 2009 relativa alla suddetta proposta legislativa della Giunta.

Rileva la relazione orale dell'Assessore, succeduto all'originario firmatario della proposta di legge, nella quale è spiegato come l'iniziativa legislativa mirasse unicamente a far *"salva la posizione assunta dai dipendenti in forza"* del regolamento n. 2/2001. Negli interventi del successivo dibattito in Aula

si parla, tra l'altro, di "*una sanatoria solo per i perequati*" (Robilotta) e si accenna anche ai timori per i possibili profili di incostituzionalità della stessa (Scalia).

O.5. – Tanto chiarito circa il reale e obiettivo finalismo della legge in questione (e fatto salvo quanto si aggiungerà *infra* circa la non corrispondenza di essa a quanto statuito dal T.a.r. del Lazio), la prima perplessità di ordine giuridico concerne la competenza della Regione Lazio ad approvare una legge volta a porre fine ad un giudizio.

La Sezione non ignora, ovviamente, che vi sono stati, in passato, numerosi casi di leggi espressamente dirette ad estinguere processi in corso onde porre fine ad un contenzioso pendente (si cita, a mero titolo di esempio, l'art. 80, comma 25, della L. 23 dicembre 2000, n. 388 in tema di riliquidazione della pensione, su cui la sentenza della Corte costituzionale 31 ottobre 2002, n. 434 oppure l'art. 16, comma 3, della L. 11 aprile 2000, n. 83, su cui la sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 2001, n. 223), ma in quei casi, al di là della ragionevolezza delle singole scelte legislative, si trattava comunque di leggi dello Stato, unico ente della Repubblica competente a legiferare in via esclusiva in materia di giurisdizione e di giustizia amministrativa.

Per contro un intervento, avente le medesime finalità di definire una o più controversie, posto in essere da una Regione sembra porsi in conflitto con i principi costituzionali che regola-

no il riparto tra le competenze dei vari Legislatori interni e, in ciò, si ravvisa la violazione del parametro sopra indicato.

P) (Segue): in relazione agli artt. 3 e 24 Cost..

P.1. – Si accennato a precedenti esempi di leggi statali con le quali si è posto fine a contenziosi pendenti in sede giurisdizionale.

P.2. – Va segnalato, a tal proposito, che la Corte costituzionale in alcune occasioni ha ritenuto quegli interventi (e altri analoghi) non lesivi dell'art. 24 Cost. sull'assunto che le sopravvenute discipline legislative, lungi dal tradursi in una sostanziale vanificazione dei diritti azionati, fossero tali da realizzare, in qualche misura, anche le pretese fatte valere dagli interessati, così eliminando le basi del preesistente contenzioso (tra le molte, si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 310 del 2000).

Tanto all'evidenza non si è verificato nel caso di specie dal momento che il Legislatore regionale con norme, non scevre di un certo tasso di autoritarismo, ha solamente conculcato gli interessi legittimi e il diritto alla difesa degli appellati vittoriosi in primo grado, siccome dispiegatosi nella deduzione degli originari motivi di impugnativa, senza nulla concedere alle loro pretese e, anzi, confermando in via legislativa l'efficacia di atti già giudicati illegittimi dal T.a.r..

Nemmeno risulta, d'altra parte, che la L.R. Lazio n. 14/2009 assolveva ad alcuna funzione di disciplina transitoria volta a con-

sentire l'attuazione di un innovativo sistema della dirigenza regionale con la finalità di agevolare un graduale ed armonico passaggio da uno a un altro ordinamento delle funzioni della dirigenza medesima.

Si tratta, invece, di una norma "a regime" diretta chiaramente a consolidare avanzamenti disposti *contra legem*.

Né varrebbe opporre a tale considerazione l'idea, affacciata nel dibattito consiliare e pure adombrata negli scritti difensivi degli appellanti, secondo cui la Regione Lazio, così operando, si sarebbe attenuta al *decisum* del primo Giudice, atteso che il significato immediatamente percepibile della pronuncia del T.a.r. del Lazio era nel senso che la perequazione dovesse interamente realizzarsi attraverso atti di rango primario, dal momento che i presupposti di essa, i requisiti soggettivi per l'avanzamento ad una qualifica superiore, il procedimento valutativo per addivenire all'adozione dei relativi provvedimenti di superiore inquadramento potevano essere stabiliti direttamente e soltanto da una legge.

Il T.a.r. non ha affatto statuito nel senso che, ai fini del rispetto del principio di gerarchia delle fonti, fosse sufficiente una qualunque legge che, senza nulla disporre in ordine ai vari profili sopra indicati, recepisce l'esito di provvedimenti amministrativi dichiarati illegittimi.

Vuolsi con ciò significare che la perequazione avuta di mira

dalla Regione Lazio avrebbe potuto disporsi esclusivamente con legge e nel rispetto di tutti i principi i quali, secondo l'ordinamento repubblicano vigente, debbono presiedere all'adozione di leggi in materia di avanzamenti nell'ambito del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

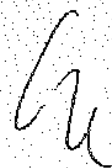
In questa prospettiva la L.R. n. 14/2009 non si configura come un adempimento conformativo alla sentenza impugnata, ma – non poggiando su alcun impianto procedimentale prodromicamente stabilito per legge – si risolve nella mera conferma di atti arbitrariamente e illegittimamente assunti dalla Regione Lazio in via amministrativa.

P.3. - Di qui la lesione dell'inviolabile diritto di difesa dei ricorrenti in prime cure che concreta altresì una lesione del generale canone di uguaglianza.

Q) (Segue): in relazione all'art. 111 Cost..

Q.1. – L'art. 111 Cost., siccome novellato dalla L. cost. 23 novembre 1999, n. 2, stabilisce, nel primo periodo del secondo comma, che ogni processo si svolga nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale.

Q.2. – La disposizione costituzionale investe direttamente la legislazione processuale e in questa s'invera. Non può escludersi, tuttavia, che i principi enunciati dall'art. 111 Cost. possano conformare anche previsioni legislative attinenti ad altra materia o a diverso settore dell'ordinamento, ogniquale volta dette norme prima-



rie finiscano per interferire su uno specifico processo, alterando il modello paritario e dialettico delineato dal Legislatore costituzionale.

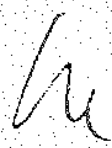
Q.3. – Non può allora ignorarsi che, nella fattispecie, la Regione Lazio ha svolto il doppio ruolo di parte necessaria del processo e, al contempo, anche di titolare del potere normativo primario, utilizzato nello specifico per porre fine ad un giudizio definito in primo grado con una pronuncia ad essa sfavorevole.

Q.4. – In questa duplicità di ruoli e nell'uso di una potestà pubblica legislativa per "sanare" i vizi dell'esercizio della potestà pubblica amministrativa si ravvisa una concreta lesione del principio di parità delle parti, sancito dalla Costituzione.

R) (*Segue*): in relazione agli artt. 3, primo e secondo comma, e 113, primo e secondo comma, Cost. sotto altro profilo: la violazione dei limiti entro i quali possono considerarsi ammissibili le leggi-provvedimento.

R.1. – Si è osservato che la L.R. n. 14/2009 presenta i caratteri di una legge-provvedimento, ossia di un provvedimento normativo di rango primario che incide su un numero determinabile e determinato di destinatari e avente un contenuto particolare e concreto.

R.2. – Orbene la Corte costituzionale ha, con più sentenze, definito il quadro dei principi entro i quali sono ammissibili nel nostro ordinamento le leggi-provvedimento, anche regionali.



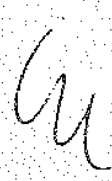
In tal senso si citano, tra le pronunce più recenti, la n. 267 del 13 luglio 2007, la n. 250 del 4 luglio 2008, la n. 288 del 18 luglio 2008 e la n. 405 del 12 dicembre 2008.

R.3. - Il vincolante punto di vista del Giudice delle leggi sulla questione è stato poi ribadito nella sentenza n. 137 dell'8 maggio 2009.

Al riguardo la Corte costituzionale ha chiarito in qual modo debba valutarsi la conformità alla Costituzione di una disposizione qualificabile come legge-provvedimento.

In particolare, la Corte ha ribadito che, secondo la sua consolidata giurisprudenza, non è preclusa alla legge ordinaria, e neppure alla legge regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto e, tanto meno, una riserva di amministrazione costituzionalmente protetta.

La Corte ha, tuttavia, precisato che leggi con dette caratteristiche sono ammissibili entro limiti non solo specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, ma anche generali, tra i quali il necessario rispetto del principio di ragionevolezza o, specularmente, di non arbitrarietà; la legittimità costituzionale di questo tipo di leggi deve, quindi, essere valutata in relazione al loro specifico contenuto.



In considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni normative di tipo particolare o derogatorio – ha soggiunto la Corte – la legge-provvedimento è soggetta ad un rigoroso scrutinio stretto di costituzionalità, da condursi essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore, con la conseguenza che quest'ultimo, qualora emetta leggi a contenuto provvedimentale, *“deve applicare con particolare rigore il canone della ragionevolezza, affinché il ricorso a detto tipo di provvedimento non si risolva in una modalità per aggirare i principi di eguaglianza ed imparzialità. In altri termini, la mancata previsione costituzionale di una riserva di amministrazione e la conseguente possibilità per il legislatore di svolgere un'attività a contenuto amministrativo, non può giungere fino a violare l'eguaglianza tra i cittadini. Ne consegue che, qualora il legislatore ponga in essere un'attività a contenuto particolare e concreto, devono risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione.”*.

R.4. – Applicando al caso di specie i riferiti principi enunciati dalla Corte costituzionale, il Collegio è dell'avviso che l'art. 1 della L.R. n. 14/2009 sia una legge-provvedimento in contrasto con l'art. 3 Cost., nel significato di parità di trattamento.

R.5. – Si è osservato sopra – nel condividere le statuizioni del T.a.r. – che l'art. 22, comma 8, della L.R. n. 25/1996 doveva considerarsi una norma meramente programmatica, del tutto priva di

un'immediata precettività, non potendosi evincere da esso in qual modo e secondo quali criteri il Legislatore regionale intendesse attuare la perequazione tra il personale in servizio.

Ebbene è incontestabile che la L.R. Lazio n. 14/2009 si limiti a richiamare le qualifiche (dirigenziali) attribuite in base a detto comma, senza tuttavia spiegare le ragioni per cui si debba operare una conferma legislativa di tal fatta.

In sostanza la disposizione in parola "conferma" l'attribuzione di qualifiche illegittimamente disposte sulla base di un'altra previsione che nulla stabiliva al riguardo, posto che la vera "sostanza" regolatoria della perequazione attuata dalla Regione Lazio era in realtà contenuta in una serie di atti e, tra questi principalmente, nel regolamento n. 2/2001, tutti ugualmente colpiti dall'annullamento disposto dal T.a.r. del Lazio.

Il regolamento n. 2/2001, peraltro, nemmeno viene citato dall'art. 1 della L.R. Lazio n. 14/2009, facendosene soltanto salvi (implicitamente, ma chiaramente) gli effetti.

Si ricava, dunque, un'ulteriore conferma della circostanza che con la L.R. Lazio n. 14/2009 il Legislatore regionale non ha affatto voluto "ottemperare" alla sentenza impugnata, piuttosto ha mirato a eluderne l'esecutività e ad impedire la consolidazione in appello.

R.6. - Si è difatti assistito alla conservazione degli effetti di una serie di atti amministrativi illegittimi, dei quali nemmeno sono

state legificate le concrete scelte prescrittive (ossia i requisiti soggettivi, i criteri di valutazione, il procedimento valutativo e via seguitando).

Costituisce per contro *jus receptum* del diritto amministrativo, che viene qui in rilievo in forza dello scrutinio rigoroso richiesto per la valutazione della compatibilità costituzionale delle leggi-provvedimento, il principio secondo il quale la conferma in senso proprio è un provvedimento di secondo grado, volto sì a stabilizzare gli effetti di un precedente provvedimento, ma che presuppone il riesame dei fatti e di tutti gli interessi coinvolti nella vicenda incisa dal provvedimento confermato.

Nulla di tutto ciò si è verificato nella fattispecie: nella L.R. Lazio n. 14/2009 non vi è traccia delle ragioni poste a sostegno della conferma e del riesame compiuto dalla Regione Lazio.

R.7. - La precedente considerazione non è poi certamente scalfita dal richiamo, contenuto nell'*incipit* dell'art. 1, al "... *processo di riorganizzazione delle strutture regionali ...*", alla finalità di "... *favorire la razionalizzazione degli organici*" e di "... *assicurare il buon andamento dell'amministrazione evitando interruzioni e disfunzioni nell'attività gestionale ...*".

Al di là del contraddittorio richiamo al buon andamento - che è, invece, il principio costituzionale macroscopicamente violato dalla norma (sul punto *infra* nei paragrafi successivi) -, dell'irrilevante menzione del processo di riorganizzazione delle

62

strutture regionali (posto che la perequazione poco, se non nulla, ha a che vedere con tale processo) e dell'incomprensibile riferimento alla razionalizzazione degli organici (dal momento che l'avanzamento, senza concorso, di personale nelle qualifiche apicali certamente non contribuisce a ridurre il pernicioso fenomeno dell'enorme proliferazione dei dirigenti nella Regione Lazio, fenomeno che ha dato luogo, per l'appunto, ad una c.d. "piramide rovesciata" in cui il rapporto tra dirigenti e qualifiche inferiori è tutto a vantaggio dei primi, ma a detrimento delle finanze pubbliche e del buon andamento amministrativo), non si ritiene sufficiente a giustificare la norma approvata l'esigenza di evitare disfunzioni nell'attività gestionale, tanto più se si considera che i "perequati" ancora in servizio sono, tutto sommato, un numero contenuto rispetto alla gran massa dei dirigenti dei quali dispone la Regione Lazio (v., al riguardo, i lavori consiliari e gli atti difensivi).

R.8. - Soprattutto, nella legge in discorso e nei lavori consiliari, non si fa alcuno accenno alla posizione e alle ragioni degli appellati, controinteressati alla perequazione, titolari di una posizione differenziata e qualificata, i quali in un qualunque procedimento amministrativo di conferma avrebbero avuto la possibilità di esporre e di far valere le loro deduzioni.

R.9. - Non si chiariscono poi le ragioni dell'urgenza di provvedere per far salvi gli effetti di un intervento perequativo disposto

a distanza di oltre venti anni dalla L.R. Lazio n. 15/1988, nonostante l'apprezzamento del tempo trascorso sia uno degli elementi essenziali di ogni riesame in autotutela, stante l'esigenza di proteggere gli affidamenti consolidatisi, ivi inclusi quelli dei soggetti controinteressati.

R.10. — Non si comprende inoltre in base a quali criteri il Consiglio regionale abbia ritenuto di dover confermare le attribuzioni delle qualifiche già disposte e annullate.

R.11. — Oltre a riferiti principi della motivazione, della trasparenza, della completezza dell'istruttoria, della partecipazione, il procedimento legislativo che ha condotto all'approvazione della legge regionale in esame appare anche lesivo del principio di proporzionalità, non comprendendosi la ragione per la quale la perequazione non potesse raggiungersi sul piano meramente economico.

Detto altrimenti: se, come si evince di capire dai lavori consiliari, una delle preoccupazioni del Legislatore regionale, forse la principale, è stata quella di garantire un determinato ed elevato livello dei trattamenti pensionistici dei beneficiari della perequazione, non si vede perché l'identico risultato non potesse essere raggiunto attraverso un intervento di natura soltanto economica, non lesivo delle aspettative di progressione in carriera dei controinteressati.

R.12. — Le considerazioni sopra svolte alimentano anche il dub-

bio che l'adozione, da parte della Regione Lazio, di una legge-provvedimento arbitraria e irragionevole nei sensi sopra chiariti, si risolva nel tentativo di escludere la piena "giustiziabilità" di atti della pubblica amministrazione.

R.13. - Di qui la violazione, a parere del Collegio, dei parametri costituzionali sopra indicati.

S) (*Segue*): in relazione agli artt. 3, 51, primo comma, e 97, primo e terzo comma, Cost..

S.1. - La Corte costituzionale ha chiarito in plurime decisioni che l'accesso degli impiegati delle pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate avviene in base alla regola del pubblico concorso, forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni che, meglio di altre, offre la garanzia di selezionare in modo neutrale e sulla base di apprezzamenti tecnici i più capaci, assicurando così il buon andamento della pubblica amministrazione (tra le molte, si veda la sentenza n. 363 del 9 novembre 2006).

In questo senso depongono del resto le norme della discipline, statale e regionale (del Lazio), mediante le quali si sono inventati nel tessuto ordinamentale i principi fondamentali (anche ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.) ricavabili dai riferiti parametri costituzionali; così, ad esempio, vanno richiamati gli artt. 28, comma 1, del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni

ni pubbliche), 15 e 16 della L.R. Lazio 18 febbraio 2002, n. 6 (Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale), nonché lo stesso art. 19, ormai abrogato, della L.R. Lazio n. 25/1996.

S.2. – Il Giudice delle leggi ha anche precisato che alla regola fondamentale del pubblico concorso può derogarsi se e soltanto se ricorrano particolari situazioni in cui si presenti ragionevole la deroga; in assenza di tali situazioni legittimanti, la deroga si risolverebbe difatti in un privilegio indebito per alcune categorie di soggetti, con conseguente violazione dell'art. 97, terzo comma, Cost..

S.3. – In particolare, non possono considerarsi legittime, alla stregua dei riferiti parametri costituzionali, norme che consentano inquadramenti automatici in qualifiche superiori e, quindi, uno scivolamento verso l'alto di personale in ispregio della regola concorsuale.

S.4. – Il delineato quadro dei principi che reggono gli avanzamenti nelle carriere della pubblica amministrazione italiana è stato ulteriormente ribadito nella sentenza della Corte costituzionale n. 407 del 3 novembre 2005.

In detta pronuncia si è statuito che il contemperamento tra la regola generale del pubblico concorso e l'esigenza straordinaria di consolidare esperienze lavorative maturate deve trovare un ra-

gionevole punto di equilibrio nelle norme di rango primario e, tuttavia, si è anche escluso, nella riferita prospettiva, che configurare una soluzione ragionevole la previsione di un automatico scioglimento verso inquadramenti superiori, sulla base della sola domanda, di soggetti che possiedano il requisito del pregresso svolgimento, per un certo periodo, di determinate mansioni.

S.5. – Non serve dilungarsi poi sulla circostanza che i suddetti principi vincolano i Legislatori interni, non soltanto al momento di delineare il predetto meccanismo di avanzamento automatico, ma anche quando essi introducano norme primarie – come la L.R. Lazio n. 14/2009 – volte a conseguire il medesimo risultato (*id est*, dell'aggiramento della regola dell'accesso per concorso) attraverso la stabilizzazione in forza di leggi-provvedimento confermativa di precedenti atti amministrativi (peraltro, nella fattispecie, già annullati in primo grado), adottati in aperto conflitto con i riferiti principi.

S.6. – Di qui il dubbio di costituzionalità in relazione ai parametri sopra indicati.

T) (Segue): in relazione agli artt. 3, 97 e 98 Cost..

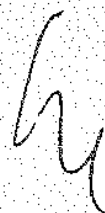
T.1. – Con una serie di pronunce sul fenomeno del c.d. "spoils system", la Corte costituzionale ha osservato (si veda la sentenza 23 marzo 2007, n. 103) che l'evoluzione legislativa, che ha investito il settore della dirigenza (nella specie, si trattava della dirigenza statale di livello generale) dai primi anni Novanta del XX

secolo fino all'attualità, ha "... *determinato il definitivo passaggio da una concezione della dirigenza intesa come status, quale momento di sviluppo della carriera dei funzionari pubblici, ad una concezione della stessa dirigenza di tipo funzionale...*", facendo "... *perno sulla distinzione tra il potere di indirizzo politico-amministrativo e l'attività gestionale svolta dai dirigenti ...*" ed ampliando le competenze dirigenziali "... *l'esercizio delle quali deve essere valutato tenendo conto, in particolare, dei risultati «dell'attività amministrativa e della gestione»*".

Tale mutamento, nella visione legislativa, del ruolo e delle funzioni assolte dai dirigenti "... *ha comportato un maggiore rigore nell'accertamento della responsabilità dei dirigenti stessi ..., che presuppone un efficace sistema valutativo in relazione agli obiettivi programmati ...*".

In questo senso si è escluso che la contrattualizzazione della dirigenza abbia implicato l'attribuzione alla pubblica amministrazione della possibilità di recedere liberamente dal rapporto.

In applicazione di tali principi è stato dichiarato incostituzionale l'art. 3, comma 7, della L. n. 145/2002, nella parte in cui si prevedeva che gli incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale cessassero automaticamente *ex lege* il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge stessa. La previsione è stata difatti ritenuta lesiva, in carenza di garanzie procedurali, dei principi costituzionali di continuità dell'azione



amministrativa e di buon andamento dell'azione stessa.

Ha osservato sul punto la Corte costituzionale che "... (l)e recenti leggi di riforma della pubblica amministrazione ... hanno, infatti, disegnato un nuovo modulo di azione che misura il rispetto del canone dell'efficacia e dell'efficienza alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire, nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico, avendo a disposizione un periodo di tempo adeguato, modulato in ragione della peculiarità della singola posizione dirigenziale e del contesto complessivo in cui la stessa è inserita ...", ragion per cui "... la revoca delle funzioni legittimamente conferite ai dirigenti ... può essere conseguenza soltanto di una accertata responsabilità dirigenziale in presenza di determinati presupposti e all'esito di un procedimento di garanzia puntualmente disciplinato."

T.2. — Tanto premesso, ritiene il Collegio che l'impianto complessivo delle riferite statuizioni del Giudice delle leggi, con le quali si sono messi in luce gli aspetti qualificanti del nuovo ordinamento della dirigenza pubblica (consistenti nella definizione di un meccanismo di selezione guidato da criteri oggettivi e connotato dalla temporaneità dell'incarico conferito, nonché dalla revoca dello stesso solo in presenza di peculiari profili di responsabilità dirigenziale), abbiano una valenza bidirezionale.

Essi cioè non valgano esclusivamente nell'ipotesi di norme che conducano alla cessazione automatica degli incarichi, ma

ly

servano anche a valutare la compatibilità costituzionale di eventuali disposizioni, come la L.R. Lazio n. 14/2009, che comportino automatici avanzamenti alla qualifica dirigenziale, non giustificati da prodromici e oggettivi procedimenti di selezione, quand'anche caratterizzati dalla *considerazione della attività svolta e dei requisiti soggettivi posseduti dagli aspiranti alla progressione, ma unicamente incentrati sulla durata della pregressa attività lavorativa.

T.3. – Volendo sintetizzare quanto appena esposto, è a dirsi che il Collegio ritiene che il principio di buon andamento amministrativo sia vulnerato anche da leggi, come quella in discorso, che consentano di accedere alla dirigenza mediante scivolamenti automatici che mortifichino il ruolo e la dignità attribuiti alla dirigenza grazie alle riforme dell'ultimo ventennio.

T.4. – Anche sotto questo aspetto, pertanto, la scelta legislativa compiuta dalla Regione Lazio appare censurabile per arbitrarietà e irragionevolezza.

U) (Segue): in relazione all'art. 81 Cost..

U.1. – Secondo l'art. 81 Cost., ogni legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

U.2. – Non vi è dubbio che l'art. 1 della L.R. Lazio n. 14/2009 comporti un notevole aggravio per i bilanci pubblici, sia per far fronte al pagamento delle retribuzione dei perequati rimasti in servizio sia in considerazione dell'effetto trascinamento che la

ly

disposizione riversa sul debito pensionistico.

La Regione Lazio, quindi, avrebbe dovuto indicare i mezzi utilizzati per finanziare la spesa generata dalla norma, ma di tali risorse nella legge non si fa menzione alcuna.

U.3. – Di qui il dubbio che sia stato violato il riferito parametro costituzionale.

V) La proposizione della questione di legittimità costituzionale e il dispositivo della presente ordinanza.

V.1. – Per tutti i motivi sopra esposti, non residuando margini per un'esegesi costituzionalmente orientata, il Collegio ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della L.R. Lazio n. 14/2009, in particolare nella parte in cui il combinato disposto delle suddette disposizioni si applica anche alle qualifiche dirigenziali del personale della Regione Lazio.

V.2. – In particolare, stante l'oggetto della presente controversia e considerato l'interesse che sorregge il ricorso originariamente proposto avanti al T.ar. del Lazio dal quale ha tratto origine il contenzioso devoluto in appello, il Collegio ritiene che debbano essere espunte dall'ordinamento le parole "qualifica e", ricorrenti nel primo e nel terzo comma dell'art. 1 della suddetta legge.

Visto l'art. 134 Cost.;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Viste le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costitu-

zionale del 7 ottobre 2008, pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 7 novembre 2008, n. 261;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, riuniti i ricorsi in appello indicati in epigrafe, dispone l'immediata trasmissione della presente ordinanza, insieme a tutti gli atti del giudizio, alla Corte costituzionale ai fini dell'esame, per le ragioni spiegate nella suesposta motivazione, della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3, nelle parti in cui ricorrono le parole "qualifica e", e 2 della L.R. Lazio 16 aprile 2009, n. 14 («Disposizioni in materia di personale») per contrasto con gli artt. 3, 24, 51, 81, 97, 98, 111, 113 e 117 della Costituzione e, per l'effetto, sospende il giudizio.

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza:

I) sia notificata a tutte le parti in causa e al Presidente della Giunta della Regione Lazio, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e al Presidente del Consiglio regionale della Regione Lazio;

II) sia trasmessa alla Corte costituzionale insieme con gli atti del processo e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Così deciso in Roma dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, nella camera di consiglio del 12 maggio

2009, con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Iannotta

Presidente

Vito Poli

Consigliere

Carlo Saltelli

Consigliere

Gabriele Carlotti

Consigliere est.

Eugenio Mele

Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Gabriele Carlotti

Raffaele Iannotta

IL SEGRETARIO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

14 AGO, 2009

il.....

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL DIRIGENTE

IN SEGRETERIA
14 AGOSTO 2009

[Signature]

CONSIGLIO DI STATO

In Sede Giurisdizionale (Sezione Quinta)

14 AGO, 2009

Addi..... copia conforme alla presente è stata trasmessa

Mano G. M. G. M. F. Franceschini - Pres. Regione Lazio - Av. C. Morone
Av. P. Stefanelli - Av. G. D. Tomassini - H. Prosperi - Av. G. Del Re - Av. F. Soro - Pres. C.C.
a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n. 642 Camere - Pres. C.C.
Senato
Corle Cost. 1e

Il Direttore della Segreteria

