CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **390/1989** (ECLI:IT:COST:1989:390)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **16/05/1989**; Decisione del **04/07/1989**
Deposito del **11/07/1989**; Pubblicazione in G. U. **26/07/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13536 13537 13538**
Atti decisi:

N. 390

SENTENZA 4-11 LUGLIO 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Toscana 96/1988 riapprovata il 14 febbraio 1989 dal Consiglio regionale, avente per oggetto: "Norme per l'assegnazione del personale, dei mezzi finanziari per oneri aggiuntivi e dei beni agli Enti locali per l'esercizio delle funzioni delegate", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 2 marzo 1989, depositato in cancelleria l'11 successivo ed iscritto al n. 16 del registro ricorsi 1989;

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

Udito nell'udienza pubblica del 16 maggio 1989 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato dello Stato Stefano Onufrio, per il ricorrente, e l'avv. Calogero Narese per la regione;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana (Norme per l'assegnazione del personale, dei mezzi finanziari per oneri aggiuntivi e dei beni agli Enti locali per l'esercizio delle funzioni delegate), riapprovata dal Consiglio regionale il 14 febbraio 1989, in quanto ritiene che gli artt. 2 e 3 di tale legge violino gli artt. 3, 97, primo comma, e 117 della Costituzione.

Secondo il ricorrente, nel determinare il contingente numerico del personale da comandare presso gli enti locali per l'esercizio delle funzioni delegate, l'art. 2 della legge impugnata ne prevede uno particolarmente numeroso senza una preventiva verifica delle esigenze operative di ciascun ente delegatario delle attività regionali. Con ciò risulterebbero violati il principio di ragionevolezza e quello del buon andamento della pubblica amministrazione regionale che la Costituzione garantisce agli artt. 3 e 97, primo comma, e 117.

Sempre ad avviso del ricorrente, gli stessi articoli della Costituzione sarebbero violati dall'art. 3 della legge impugnata, il quale, nel disciplinare le procedure per il trasferimento del personale regionale agli enti delegati, consente modalità di inquadramento derogatorie della disciplina contrattuale, violando così il principio di parità di trattamento rispetto al personale del ruolo regionale, nonché il principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

2. - Si è regolarmente costituita la Regione Toscana per chiedere il rigetto del ricorso.

Dopo aver ricordato che la legge impugnata completa il riassetto delle deleghe e ne costituisce condizione necessaria per il loro pieno svolgimento in attuazione dell'art. 118 della Costituzione (per il quale le funzioni amministrative regionali vengono normalmente esercitate mediante delega alle province, ai comuni e agli enti locali) e dell'art. 64 del proprio Statuto (che demanda alla legge regionale il compito di stabilire le norme generali sulle predette deleghe), la Regione Toscana rileva che, per valutare correttamente la legge impugnata, occorrerebbe tener presente che tale regione è quella che più di ogni altra ha provveduto a delegare le proprie funzioni agli enti locali. Sulla base di questa premessa, ad avviso della resistente non dovrebbe apparire irragionevole la determinazione del contingente di personale operata dall'art. 2, che corrisponde a quello attualmente adibito allo svolgimento delle funzioni delegate maggiorato del 10% onde permettere una migliore organizzazione delle predette funzioni. Allo stesso modo, non dovrebbe apparire irragionevole, sempre secondo la regione, quanto disposto dall'art. 3, secondo comma, sul riequilibrio qualitativo e quantitativo del contingente, trattandosi di una previsione legata a verifiche successive delle esigenze concrete degli enti delegatari.

In relazione alle restanti disposizioni dell'art. 3, censurate perché, nel prevedere modalità di inquadramento in deroga alla disciplina dell'accordo nazionale recepito con legge regionale n. 62 del 1987, violerebbero i principi di parità di trattamento e del buon andamento dell'amministrazione regionale, la resistente afferma che tali deroghe, in quanto rispondenti alle peculiarità della Regione Toscana, sarebbero pienamente giustificate alla luce della sentenza n. 219 del 1984 di codesta Corte e dell'art. 2 della legge n. 426 del 1985.

3. - In prossimità dell'udienza la Regione Toscana ha depositato una memoria, con la quale,

oltre ad addurre più dettagliati argomenti a sostegno delle proprie tesi, sottolinea, in relazione alle censure sull'art. 2, che, a norma del successivo art. 3, il pur modesto incremento del contingente del 10% è destinato ad essere riassorbito una volta effettuata l'operazione di riequilibrio e, in relazione alle censure sull'art. 3, che la stessa legislazione statale prevede numerose ipotesi di benefici stabiliti per incentivare la mobilità del personale.

Considerato in diritto

1. - Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della legge della Regione Toscana (Norme per l'assegnazione del personale, dei mezzi finanziari per oneri aggiuntivi e dei beni agli enti locali per l'esercizio delle funzioni delegate), riapprovata senza modifiche dal Consiglio regionale il 14 febbraio 1989, concernono in particolare gli artt. 2 e 3 della predetta legge.

L'art. 2 è sospettato d'incostituzionalità per violazione del principio di ragionevolezza e di quello del buon andamento della amministrazione pubblica regionale (artt. 3, 97, primo comma, e 117 della Costituzione), in quanto, nel determinare l'ammontare di personale da comandare presso gli enti locali per l'esercizio delle funzioni delegate, stabilirebbe un contingente troppo elevato e non giustificato da una preventiva verifica delle effettive necessità funzionali derivanti dall'attribuzione delle deleghe stesse.

L'art. 3, invece, nel regolare le procedure per il trasferimento del personale regionale agli enti delegati consentendo modalità di inquadramento derogatorie rispetto alla disciplina contrattuale, violerebbe tanto il principio del buon andamento dell'amministrazione pubblica regionale (artt. 97, primo comma, e 117 della Costituzione), quanto il principio della parità di trattamento tra il personale suddetto e quello del ruolo regionale (art. 3 della Costituzione).

2. - Vanno innanzitutto respinte le censure sollevate nei confronti degli artt. 2 e 3 della legge impugnata sotto il profilo della violazione del principio della ragionevolezza e di quello del buon andamento dell'amministrazione pubblica regionale (artt. 3, 97, primo comma, e 117 della Costituzione).

È un punto fermo della giurisprudenza di questa Corte che il giudizio di legittimità costituzionale di una legge che si presume contrastante con i parametri ora indicati non può comportare un esame sul merito o sull'opportunità delle norme impugnate, né tantomeno può implicare una revisione o una riformulazione della ponderazione degli interessi che il legislatore ha compiuto nell'esercizio della sua insindacabile discrezionalità. In tali casi il giudizio di legittimità costituzionale non può consistere che in una valutazione meramente esterna delle scelte legislative, che riguardi la palese arbitrarietà o la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata (v., ad esempio, sentt. nn. 123 del 1968, 10 e 16 del 1980, 185 del 1982, 277 del 1983, 1032 e 1130 del 1988).

Del resto, non va neppure dimenticato che la legge regionale, al pari di ogni altro atto avente valore di legge, non esige una motivazione, né richiede come elemento di validità che le esigenze che intende soddisfare con le proprie disposizioni debbano essere documentate sia sotto il profilo quantitativo sia sotto quello qualitativo.

Posto in questi ristretti limiti, il giudizio sui dubbi di costituzionalità sollevati, sotto i profili indicati, in relazione agli artt. 2 e 3 della legge impugnata non può essere che negativo.

2.1. - In attuazione di quanto disposto dall'art. 6 del d.P.R. 13 maggio 1987, n. 268 (Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale per il triennio 1985-87, relativo al

comparto del personale degli enti locali), che ha demandato alle leggi regionali la disciplina del trasferimento del personale necessario all'esercizio delle funzioni delegate agli enti locali, nonché di quanto disposto dall'art. 6 della legge regionale 29 dicembre 1987, n. 62, che ha recepito l'accordo sindacale prima ricordato, l'art. 2 della legge impugnata, nel dettare norme vo'lte ad assicurare agli enti locali risorse umane adeguate all'espletamento delle funzioni delegate, ha definito, in sede di prima applicazione, in 2498 posti il contingente numerico complessivo del personale da comandare o trasferito agli enti locali per lo svolgimento delle predette funzioni.

Considerato che attualmente in posizione di comando vi sono 2078 dipendenti del ruolo unico regionale, la relativa maggiorazione non può dirsi frutto di una decisione legislativa arbitraria o palesemente irragionevole, ove si tengano presenti tre elementi di particolare rilievo. Innanzitutto, a seguito dell'entrata in vigore di numerose leggi regionali che hanno delegato a vari enti locali l'esercizio di funzioni amministrative di spettanza regionale, è sostanzialmente mutata la distribuzione del personale fra gli enti delegatari, pur restando fermo il numero complessivo di 2078 unità di personale del ruolo unico regionale in posizione di comando presso gli enti locali. Inoltre, si deve tener presente che la stessa legge impugnata, all'art. 3, secondo comma, prevede che, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della medesima legge, la Giunta regionale, previo confronto con le organizzazioni sindacali, definisca, nei limiti del contingente complessivo prima indicato, il riequilibrio quantitativo e qualitativo del personale fra le varie qualifiche funzionali, riequilibrio che è espressamente finalizzato alla garanzia della migliore funzionalità delle attività e dei servizi oggetto di delega. Infine, va considerato che, stando alle disposizioni della legge impugnata, dalla destinazione del personale regionale agli enti locali a seguito di comando o di trasferimento non discende un incremento del personale del ruolo unico regionale.

Né va trascurato come elemento di sfondo che, nel dare attuazione all'art. 118, terzo comma, della Costituzione e all'art. 64 del proprio Statuto, i quali esigono che le funzioni amministrative regionali siano normalmente esercitate mediante delega alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali, la Regione Toscana ha comparativamente dato particolare sviluppo a tale modalità organizzativa.

2.2. - Per le ragioni ora accennate non può considerarsi viziato di manifesta irragionevolezza, né appare contrario al buon andamento dell'amministrazione regionale, l'art. 3 della legge impugnata, il quale contiene una deroga rispetto alla disciplina contrattuale nazionale recepita dall'art. 6 del d.P.R. 13 maggio 1987, n. 268, in quanto conferisce un beneficio non previsto nella suddetta disciplina a favore del personale in posizione di comando che intende transitare nei ruoli degli enti locali.

Premesso che, ai sensi dell'art. 10 u.c. della legge 29 marzo 1983, n. 93, come modificato a seguito della sentenza n. 219 del 1984 di questa Corte, dall'art. 2 della legge 8 agosto 1985, n. 426, la legge regionale che recepisce nel proprio ordinamento la disciplina contenuta nell'accordo nazionale può introdurre, entro i limiti delle disponibilità finanziarie appositamente stanziate dal bilancio regionale, gli opportuni adeguamenti della normativa recepita alle peculiarità dell'ordinamento degli uffici regionali e degli enti pubblici dipendenti dalla regione, non può apparire irrazionale che il legislatore regionale stabilisca una disciplina derogatoria rispetto a quella nazionale in considerazione del particolare sviluppo in Toscana del settore delle funzioni amministrative delegate agli enti infraregionali.

Del resto, nel disporre che, ove i posti non risultino ricoperti al termine del riequilibrio quantitativo e qualitativo, questi sono messi a concorso tra il personale in posizione di comando appartenente alle qualifiche funzionali immediatamente inferiori a quelle cui si riferisce il concorso stesso e nel prevedere, pertanto, l'incentivo di un passaggio alla qualifica superiore non prefigurato dal contratto nazionale, l'art. 3 non contempla una concessione automatica del beneficio, ma subordina espressamente tale passaggio al superamento di un

concorso per titoli e per esame, ancorché riservato.

Né, infine, va trascurata la circostanza che anche nella legislazione statale i procedimenti relativi alla mobilità del personale sono sovente accompagnati dalla previsione di incentivi rappresentati da benefici di carriera o da vantaggi economici (v. art. 8, quarto comma, del decreto del Ministro per la funzione pubblica 2 marzo 1989, nonché già art. 68 del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748).

3. - Del pari infondata è la censura mossa all'art. 3 per la dedotta violazione del principio di parità di trattamento (art. 3 della Costituzione).

L'infondatezza del dubbio relativo alla presunta disparità di trattamento che si creerebbe tra il personale comandato che può beneficiare dei concorsi riservati e il restante personale regionale discende dal semplice rilievo che la dedotta disparità riguarda categorie non omogenee e non comparabili. La differenza di trattamento, infatti, discende dal superamento di concorsi pubblici, al termine dei quali i vincitori sono trasferiti nei ruoli degli enti delegati. In conseguenza di ciò, costoro vengono a trovarsi in una posizione non comparabile con quella relativa ai dipendenti inseriti nel ruolo unico regionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Toscana (Norme per l'assegnazione del personale, dei mezzi finanziari per oneri aggiuntivi e dei beni agli Enti locali per l'esercizio delle funzioni delegate), riapprovata il 14 febbraio 1989, in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, e 117 della Costituzione, sollevate dal Presidente del Consiglio dei Ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'11 luglio 1989.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.