CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **217/1997** (ECLI:IT:COST:1997:217)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **CAPOTOSTI**
Camera di Consiglio del **07/05/1997**; Decisione del **19/06/1997**
Deposito del **03/07/1997**; Pubblicazione in G. U. **16/07/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23390**
Atti decisi:

N. 217

SENTENZA 19 GIUGNO-3 LUGLIO 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 64, primo comma, del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 e tabella di cui all'allegato n. 2 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), promosso con ordinanza emessa l'11 ottobre 1995 dal Tar per la Sicilia, sezione staccata di Catania sui ricorsi riuniti proposti da Nunzio Li Rosi contro Assessorato Regionale per la Sanità della Regione Siciliana ed altri, iscritta al n. 514 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 1996.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 7 maggio 1997 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti.

Ritenuto in fatto

1. - Nunzio Li Rosi, già impiegato dell'amministrazione provinciale di Catania, comandato in servizio presso il Consorzio provinciale antitubercolare, con distinti ricorsi impugnava al Tar per la Sicilia due decreti dell'Assessore regionale alla sanità, aventi ad oggetto la propria iscrizione nei ruoli nominativi regionali del personale dei servizi sanitari con la qualifica di direttore amministrativo, anziché di direttore amministrativo capo servizio.

Il ricorrente eccepiva l'invalidità di entrambi gli atti e chiedeva l'attribuzione della qualifica apicale, deducendo, in linea gradata, l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, primo comma, del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 e della allegata tabella 2, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

L'Assessorato alla sanità della Regione Sicilia e l'Unità sanitaria locale n. 36 di Catania contestavano la fondatezza dell'impugnazione e ne chiedevano il rigetto.

2. - Il Tar per la Sicilia, con ordinanza dell'11 ottobre 1995, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, primo comma, del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali) e della tabella di Equiparazione delle qualifiche e dei livelli funzionali del personale da inquadrare nei ruoli nominativi regionali, riportata nell'allegato 2, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Il giudice rimettente, in punto di rilevanza, osserva che l'amministrazione ha fatto corretta applicazione di detta norma, perché la tabella 2 contempla espressamente la qualifica già posseduta dal Li Rosi (direttore amministrativo di consorzio provinciale antitubercolare con meno di cinque anni di servizio) e quella da attribuirgli (direttore amministrativo), precludendo in tal modo il ricorso al criterio di equipollenza che, secondo la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, può operare solo qualora non siano espressamente indicati i profili professionali di riferimento. Assume, quindi, che solo la dichiarazione di incostituzionalità della norma e della tabella in parte qua possono condurre all'accoglimento del ricorso.

3. - Il giudice a quo deduce che i direttori dei consorzi antitubercolari, analogamente ai direttori di ripartizione nei comuni e nelle province, erano inquadrati, in virtù del d.P.R. 1 giugno 1979, n. 191, nel IX o nell'VIII livello retributivo-funzionale, secondo che il consorzio afferisse a provincia di classe 1/A o 1/B.

L'omogeneità di tale assetto sarebbe venuta meno all'atto del loro passaggio alle dipendenze del Servizio sanitario nazionale. Il d.P.R. n. 761 del 1979 ha, infatti, attribuito ai direttori di ripartizione delle province la posizione apicale o subapicale sulla base della classe della provincia, conservando in tal modo le caratteristiche dell'inquadramento previgente. Per i direttori dei consorzi non è stata, invece, prevista un'analoga differenziazione e la qualifica più elevata è stata attribuita solo a coloro che avevano il diploma di laurea ed un'anzianità di servizio non inferiore a cinque anni. La norma, ad avviso del tribunale amministrativo regionale, ha, quindi, determinato un'irragionevole disparità di trattamento tra le due categorie, prima equiparate.

La disposizione ha, inoltre, irragionevolmente discriminato i direttori dei consorzi delle provincie di classe 1/A, non in possesso del requisito dell'anzianità quinquennale, rispetto a quelli dei consorzi delle province di classe 1/B, in possesso di tale requisito. Siffatti rilievi, sostiene il giudice a quo fondano il dubbio di legittimità costituzionale della norma dell'art. 64,

primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 761 del 1979 e dell'allegata tabella 2, in quanto violerebbero il principio di eguaglianza formale stabilito dall'art. 3, primo comma, della Costituzione ed il canone di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione codificato nell'art. 97 della Costituzione. L'irragionevole disparità di trattamento determinerebbe, infatti, una situazione di tensione e malcontento negli impiegati in precedenza inquadrati nella qualifica superiore; situazione che potrebbe compromettere l'ordinato svolgimento del lavoro.

4. - Le parti del processo amministrativo non si sono costituite nel giudizio innanzi alla Corte.

5. - È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e, in subordine, l'infondatezza della questione.

Nella memoria depositata in prossimità della camera di consiglio l'Avvocatura erariale deduce che la norma sospettata di incostituzionalità, nel disciplinare l'inquadramento dei dipendenti provenienti da enti diversi, ha privilegiato un criterio informato alla valorizzazione del titolo di studio e dell'esperienza professionale, che è senz'altro logico e razionale. Inoltre, né il d.P.R. n. 191 del 1979, né gli accordi di lavoro precedenti hanno mai stabilito l'equiparazione retributivo-funzionale delle due categorie di personale alle quali fa riferimento il giudice rimettente, sicché la norma in esame non ha introdotto l'eccepita disparità di trattamento.

La valorizzazione, al fine dell'attribuzione delle qualifiche, del criterio di classificazione dei comuni e delle province non può, inoltre, che riferirsi al solo personale in servizio presso detti enti, ai quali, in mancanza di oggettivi parametri di riferimento, non sono assimilabili i consorzi provinciali antitubercolari.

L'Avvocatura generale conclude, infine, perché sia dichiarata infondata la questione sollevata dal Tar per la Sicilia.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale sollevata con l'ordinanza in epigrafe concerne le disposizioni dell'art. 64, primo comma, del d.P.R. 20 dicembre 1979 n. 761 e della tabella di cui all'allegato 2, nella parte in cui prevedono che al direttore di consorzio provinciale antitubercolare sia attribuita la qualifica apicale di direttore amministrativo, se in possesso del diploma di laurea e di un'anzianità di servizio di almeno cinque anni, oppure quella subapicale di direttore amministrativo, se privo di detti requisiti.

Il sistema previgente, disciplinato dal d.P.R. 1 giugno 1979 n. 191, era caratterizzato, secondo il giudice rimettente, dal pieno "parallelismo" retributivo-funzionale fra direttori dei consorzi provinciali antitubercolari e direttori di ripartizione degli enti locali, in base al quale il loro inquadramento al IX livello o all'VIII livello derivava dal fatto che l'ufficio afferisse rispettivamente a provincia di classe I/A, ovvero di classe I/B. Le norme impugnate riferendosi invece, ai fini dell'inquadramento, ai soli requisiti del titolo di studio e dell'anzianità di servizio, hanno introdotto - a detta del giudice a quo - irragionevoli disparità di trattamento sia rispetto al prospettato "parallelismo" con i direttori di ripartizione degli enti locali, sia rispetto alle precedenti posizioni di inquadramento dei direttori dei consorzi provinciali antitubercolari; ne deriverebbero quindi "situazioni di tensione e malcontento tra i dipendenti" con conseguente pregiudizio del buon andamento dell'amministrazione.

2. - La questione è infondata sotto tutti i profili prospettati.

In via preliminare, va ricordato che questa Corte ha più volte affermato che il legislatore ha, in tema di inquadramento del personale e di articolazione delle qualifiche, specie nel passaggio da un ordinamento ad un altro, un'ampia discrezionalità, peraltro censurabile qualora emergano profili di arbitrarietà o di manifesta irragionevolezza, tali da ledere il principio di buon andamento della pubblica amministrazione o da determinare discriminazioni tra i soggetti interessati (ex plurimis: sentenze n. 4 del 1994, nn. 448 e 324 del 1993, n. 332 del 1992). In particolare, nelle decisioni che hanno avuto per oggetto proprio la tabella di equiparazione ora in esame, la lesione del principio di eguaglianza è stata individuata in quelle ipotesi in cui le qualifiche poste a raffronto presentavano profili di professionalità sostanzialmente omogenei ed equivalenti e non si riscontravano, per contro, elementi idonei a giustificare - sulla base della descrizione normativa delle qualifiche attribuite - una diversità di funzioni svolte negli enti di provenienza, cosicché la differenza di trattamento appariva basata solo sulla provenienza da enti diversi (tra le più recenti: sentenze n. 404 del 1994, n. 476 del 1992, n. 331 del 1992). In questo orientamento giurisprudenziale si deve segnalare, in particolare, che il criterio della diversità dell'ente di provenienza è stato ritenuto inidoneo a giustificare un differente inquadramento del personale, tutte le volte che non esercitasse alcuna influenza diretta e specifica sull'identità dei compiti da espletare (sentenza n. 827 del 1988).

Ciò premesso, per una più compiuta analisi del quadro normativo sembra opportuno ricordare che, anteriormente alla disciplina introdotta dal d.P.R. n. 761 del 1979, il d.P.R. n. 191 del 1979, recante l'accordo nazionale, stipulato ai sensi dell'art. 6 della legge 27 febbraio 1978 n. 43, concernente il personale dipendente dai comuni, dalle province e dai loro consorzi, nell'allegato A prevedeva nove livelli retributivo-funzionali degli impiegati e ne descriveva i profili professionali. L'allegato predetto soltanto in alcuni casi stabiliva direttamente l'inquadramento di alcune figure professionali, come accadeva per i direttori delle ripartizioni nei comuni e nelle province, per i quali era espressamente valorizzata, ai fini dell'inquadramento, la già indicata classificazione dell'ente locale di afferenza, poiché le dimensioni dell'ente influivano, in modo specifico, sulla tipologia dei compiti assolti, che risultavano identici solo a parità di ambito spaziale. Viceversa, per i direttori dei consorzi antitubercolari, non espressamente previsti nella tabella, la peculiarità delle funzioni assegnate ai relativi enti e la loro stessa struttura non solo non consentivano di affermare l'identità dei compiti assolti rispetto a quelli dei direttori di ripartizione, ma anzi inducevano ad attribuire rilievo anche a situazioni non direttamente correlate alle dimensioni della provincia di afferenza.

Sotto questo profilo quindi non sussiste alcuna disparità di trattamento rispetto al presunto "parallelismo" tra direttori di ripartizione e direttori dei consorzi antitubercolari, poiché la mancata considerazione, ai fini dell'inquadramento dei direttori dei consorzi antitubercolari, della dimensione e quindi della classificazione della provincia, che è rilevabile nel passaggio al nuovo ordinamento disposto dalle norme impugnate, non può, di per sé sola, essere valutata come determinativa dell'eccepita disparità di trattamento, quando già tale profilo nel precedente inquadramento non era stato valorizzato.

Non è infatti irragionevole che, in riferimento a personale dipendente da enti, per i quali, già in passato, il dato dimensionale non era stato ritenuto sufficientemente espressivo della importanza del servizio e della acquisizione di una peculiare qualificazione professionale, il legislatore abbia identificato, come criteri di nuovo inquadramento, sia l'anzianità di servizio, e cioè l'esercizio dell'attività per un apprezzabile lasso di tempo, sia il titolo di studio. Si tratta infatti di indici rivelatori dell'acquisizione dell'esperienza e della preparazione professionale indispensabili per il riconoscimento della qualifica apicale. Tanto più, se l'attività professionale da svolgere non è direttamente e specificamente influenzata dal dato dimensionale dell'ente di provenienza, come invece può accadere in altri casi individuati dalla stessa tabella, con

riferimento ad altre categorie di personale.

Sotto questo profilo è pertanto da escludere la presunta disparità di trattamento rispetto alle precedenti posizioni di inquadramento dei direttori dei consorzi provinciali antitubercolari.

3. - La declaratoria di infondatezza dei prospettati motivi di violazione del principio di eguaglianza per irragionevole disparità di trattamento nell'inquadramento del personale in questione comporta anche la declaratoria di infondatezza dei dubbi di costituzionalità in ordine alla lesione del canone di buon andamento dell'amministrazione, poiché i due profili problematici della questione di costituzionalità sono così strettamente collegati, che la soluzione del secondo dipende dalla soluzione del primo (sentenza n. 296 del 1984). Oltre tutto, la Corte ha già affermato che il fine di non demotivare il pubblico dipendente non può essere addotto come limite alla discrezionalità del legislatore in materia di organizzazione del personale; discrezionalità che può anzi richiedere interventi non graditi al personale stesso (sentenza n. 335 del 1992), di per sé non censurabili se la disciplina non sia, come non lo è nella specie, manifestamente irragionevole.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, primo comma, del d.P.R. 20 dicembre 1979 n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali) e della tabella di Equiparazione delle qualifiche e dei livelli funzionali del personale da inquadrare nei ruoli nominativi regionali riportata nell'allegato 2, sollevata, limitatamente alle disposizioni riguardanti i direttori amministrativi o segretari dei consorzi provinciali antitubercolari, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tar per la Sicilia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Capotosti

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in cancelleria il 3 luglio 1997.

Il cancelliere: Fruscella

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.