

**Sentenza:** n. 176 del 4 maggio 2016

**Materia:** Riallocazione delle funzioni amministrative provinciali : collocamento del personale

**Parametri invocati:** . 3, 5, 35, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Veneto

**Oggetto:** art. 1, comma 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)

**Esito:** non fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

La Regione Veneto, con ricorso depositato il 9 marzo 2015, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015) in riferimento agli artt. 3, 5, 35, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione.

La disposizione impugnata si affianca ad altre misure, volte a realizzare un taglio lineare del personale in servizio presso Province e Città metropolitane, e attiene specificamente alle procedure di ricollocamento del personale in soprannumero di tali enti territoriali.

Ove, il 31 dicembre 2016, il personale interessato dai processi di mobilità non sia completamente ricollocato, presso ogni ente di area vasta, ivi comprese le città metropolitane, si definiscono «criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale del personale non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva».

A tale definizione di criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale è prodromico un esame congiunto con le organizzazioni sindacali, che deve concludersi «entro trenta giorni dalla relativa comunicazione».

All'esito del processo di mobilità tra enti, disciplinato dall'art. 1, commi da 421 a 425 della legge n. 190 del 2014, trova applicazione il collocamento in disponibilità previsto dall'art. 33, commi 7 e 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nella sola ipotesi in cui il personale in soprannumero non sia interamente assorbito.

In virtù di tali previsioni, il collocamento in disponibilità riguarda il personale in soprannumero «che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni nell'ambito regionale, ovvero che non abbia preso servizio presso la diversa amministrazione secondo gli accordi di mobilità» (art. 33, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Il collocamento in disponibilità implica la sospensione di tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro.

A tale sospensione fa riscontro l'erogazione di un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, «con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi» (art. 33, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Ad avviso della Regione ricorrente, tale disposizione non tiene in alcun conto le funzioni concretamente attribuite a tali enti territoriali e le indicazioni offerte dall'art. 1, commi 92 e 96, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), che prevede il trasferimento del personale delle Province e delle Città metropolitane solo dopo il compimento del processo di riordino e in vista della riallocazione delle funzioni non fondamentali.

Da tali considerazioni discenderebbero i molteplici vizi di legittimità costituzionale denunciati con il ricorso.

La Corte dichiara, preliminarmente, l'inammissibilità delle censure svolte in riferimento agli artt. 3 e 35 Cost., evocati congiuntamente sul presupposto che la procedura di mobilità del personale degli enti di area vasta e il collocamento in disponibilità possano condurre alla risoluzione dei rapporti di lavoro, in contrasto con la disciplina dell'art. 1, comma 92, della legge n. 56 del 2014, che salvaguarda i rapporti di lavoro a tempo indeterminato e i rapporti di lavoro a tempo determinato, fino alla loro scadenza.

La Regione Veneto lamenta che la lesione del diritto al lavoro arrechi un vulnus anche alle sue attribuzioni costituzionalmente garantite, «considerate le ricadute che il taglio del personale disposto dal legislatore statale ha sull'intero sistema organizzativo delle autonomie territoriali».

Tale argomentazione non appare sufficiente a superare il vaglio di ammissibilità delle censure, incentrate su parametri estranei a quelli che presiedono al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni (sentenza n. 117 del 2016).

La Regione Veneto, ad avviso della Corte, non ha fornito elementi atti a dimostrare come dalle misure introdotte dalla disposizione impugnata, peraltro efficaci solo a far data dal 31 dicembre 2016, derivi una lesione della competenza organizzativa delle autonomie territoriali.

Le altre questioni, poste con il ricorso della Regione Veneto con riguardo all'art. 1, comma 428, non sono fondate.

La disposizione censurata è parte integrante di un assetto più ampio (art. 1, commi da 421 a 427, della legge n. 190 del 2014), che contempla una cospicua riduzione della dotazione organica delle Province e delle Città metropolitane (rispettivamente del 50 per cento e del 30 per cento) e la definizione di un procedimento finalizzato a favorire la mobilità del personale in soprannumero verso Regioni, Comuni e altre pubbliche amministrazioni.

La previsione impugnata è uno snodo cruciale del percorso, che ha scandito il riordino delle funzioni amministrative locali, e si atteggia come norma di chiusura, chiamata a regolamentare l'ipotesi residuale di un mancato riassorbimento del personale in soprannumero entro il 31 dicembre 2016, senza escludere l'operare, in ultima battuta, del collocamento in disponibilità.

Nell'ipotesi in cui, alla data del 31 dicembre 2016, il personale in soprannumero non sia stato utilmente ricollocato, la disciplina in esame sancisce, per il personale non dirigenziale di tutti gli enti di area vasta, il ricorso a contratti a tempo parziale, improntati a una logica solidaristica.

Tale ricorso, che riguarda «tutto il personale e non solo il contingente dei soprannumerari», «deve avvenire nel limite necessario per il riassorbimento dell'onere finanziario relativo alle unità soprannumerarie» (circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2015, n. 1).

Quanto alle questioni, attinenti all'art. 1, comma 428, della legge di stabilità per l'anno 2015, la Regione ricorrente puntualizza, nella memoria illustrativa del 12 aprile 2016, che l'illegittimità costituzionale della

disciplina del collocamento in disponibilità discende dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 421, chiamato a disciplinare la riduzione del personale degli enti di area vasta, presupposto indefettibile dei successivi processi di mobilità.

La Corte rammenta che con la sentenza n. 159 del 2016, la Corte ha già scrutinato e dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Regione Veneto con riguardo all'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, inscindibilmente connesso, nella stessa prospettiva della Regione ricorrente, con la disposizione impugnata nel presente giudizio.

L'asse portante delle censure, per entrambe le disposizioni, ruota intorno al fatto che la legge di stabilità per l'anno 2015 abbia proceduto a una riduzione indistinta del personale, avulsa dalla considerazione delle peculiarità delle singole realtà coinvolte e pregiudizievole per l'efficiente esercizio delle funzioni fondamentali.

Inoltre, invertendo il percorso tracciato dalla legge n. 56 del 2014 e dall'accordo dell'11 settembre 2014, il legislatore avrebbe ridotto il personale prima dell'effettivo riordino delle funzioni.

Quanto all'arbitraria e indifferenziata riduzione del personale, che contrasterebbe con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e inciderebbe sulla necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 118 Cost.), con pregiudizio per il buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) e per la dignità autonoma di Province e Città metropolitane (art. 114 Cost.), occorre evidenziare che l'intervento del legislatore statale, attuato con la disposizione impugnata, è in linea con il riordino delle Province e delle Città metropolitane, disegnato dalla legge n. 56 del 2014, di cui questa Corte ha già ravvisato l'armonia con l'architettura costituzionale (sentenza n. 50 del 2015).

La citata legge ha ridefinito le funzioni fondamentali delle Province, in un'ottica di ridimensionamento delle stesse, e, conseguentemente, la legge di stabilità 2015 ha delimitato le risorse finanziarie e umane necessarie a consentire l'esercizio di tali funzioni.

La riduzione del personale, contemplata dalla disposizione censurata, rientra, pertanto, nel richiamato progetto di riordino complessivo degli enti territoriali infraregionali e prescinde da ogni considerazione relativa al comportamento virtuoso o meno delle Regioni in merito al processo di riorganizzazione amministrativa (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.5. del Considerato in diritto).

La Corte ritiene che si deve escludere, alla luce del richiamato processo di ridimensionamento di tali funzioni, il paventato pregiudizio per l'esercizio delle funzioni fondamentali, corrispondenti ai servizi essenziali.

Peraltro, la Regione ricorrente non ha indicato elementi idonei a dimostrare che il taglio del personale pregiudichi l'esercizio di tali servizi anche da parte degli enti regionali e comunali subentranti (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.3. del Considerato in diritto).

Inoltre, con riguardo alla lesione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza nella riallocazione delle funzioni non fondamentali, connessa alla riduzione della dotazione organica, la Corte ha già affermato che alle Regioni non è precluso, a conclusione del processo di redistribuzione del personale, affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale.

Ciò, tuttavia, deve avvenire tenendo conto dell'obiettivo di riordino e ridimensionamento delle funzioni delle Province e di delimitazione dei compiti delle Città metropolitane, delineato dalla citata legge n. 56 del 2014, che mira ad evitare che, in capo agli enti intermedi, sia conservata una porzione notevole delle funzioni non fondamentali (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.4.1. del Considerato in diritto).

Quanto al fatto che la riduzione del personale preceda la riallocazione delle funzioni non fondamentali, in violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, e del principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), questa Corte ha osservato che la disciplina statale non esautora le Regioni dal potere di individuare e riallocare le funzioni non fondamentali all'esito del processo di redistribuzione del personale.

Tale riallocazione, tuttavia, deve rispettare i principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. e la necessità di assicurare che l'esercizio delle predette funzioni amministrative sia svolto in coerenza con gli obiettivi del riordino fissati dal legislatore statale, destinati inevitabilmente a incidere sull'allocazione delle funzioni e sulla «distribuzione del personale e della relativa spesa» (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.1.2. del Considerato in diritto).

La Corte non ravvisa, inoltre, la violazione del principio di leale collaborazione.

Anche a volere ritenere che le disposizioni impugnate precludano «la libera attribuzione di funzioni provinciali non fondamentali» da parte delle Regioni, «concordata tra Stato e Regioni anche in sede di Accordo raggiunto nella Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014», il principio di leale collaborazione non potrebbe dirsi violato, in quanto un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 160 del 2009 e n. 437 del 2001).

Dalle considerazioni svolte, discende il rigetto del ricorso proposto contro l'art. 1, comma 428, della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost.