



Consiglio regionale della Calabria

DOSSIER

PL n. 204/12

di iniziativa della Giunta regionale recante:

"Proroga graduatorie Servizio Sanitario Regionale"

relatore: P. STRAFACE (Deliberazione di Giunta n. 308 del 28/6/2023);

DATI DELL'ITER

NUMERO DEL REGISTRO DEI PROVVEDIMENTI	
DATA DI PRESENTAZIONE ALLA SEGRETERIA DELL'ASSEMBLEA	29/6/2023
DATA DI ASSEGNAZIONE ALLA COMMISSIONE	29/6/2023
COMUNICAZIONE IN CONSIGLIO	
SEDE	MERITO
PARERE PREVISTO	Il Comm.
NUMERO ARTICOLI	

ultimo aggiornamento: 30/06/2023

Testo del Provvedimento

Proposta di legge 204/XII pag. 4
"Proroga graduatorie Servizio Sanitario Regionale"

Documentazione citata

Deliberazione n. 85/2020 - Sez. di Controllo Corte dei Conti - Sardegna pag. 12

Sentenza 84/2022 - Corte Costituzionale pag. 31
"Giudizio costituzionale in via principale - In genere - Questioni ipotetiche - Ammissibilità"

Sentenza 39/2022 - Corte Costituzionale pag. 41
"Giudizio costituzionale in via principale - Tutela delle autonomie speciali - Impugnazione di legge di Regione ad autonomia speciale - Onere di confronto con le competenze legislative previste dallo statuto di autonomia - Omissione - Ammissibilità della questione, allorquando la normativa impugnata non sia in alcun modo riferibile a tali competenze"

Sentenza 9/2022 - Corte Costituzionale pag. 52
"Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Provincia autonoma di Trento - Inclusione, in via transitoria fino al 31 dicembre 2022, del personale assunto con contratto di lavoro flessibile nella riserva di posti, pari al 50% di quelli banditi, riservati al personale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato - Ricorso del Governo - Ius superveniens abrogativo della norma impugnata, medio tempore non applicata - Cessazione della materia del contendere"

Sentenza 195/2021 - Corte Costituzionale pag. 65
"Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute - Conseguente necessità, per le Regioni, di rispettare i principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali."

Sentenza 25/2021 - Corte Costituzionale pag. 87
"Ricorso in via principale - Impugnazione di legge di Regione ad autonomia speciale - Evocazione di parametro afferente a materia sulla quale nulla dispone lo statuto di autonomia - Conseguente mancato riferimento alle competenze statutarie - Ammissibilità delle questioni - Rigetto di eccezione preliminare"

Sentenza 20/2021 - Corte Costituzionale pag. 118
"Sanità pubblica - Norme della Regione Veneto - Medici in formazione specialistica, assegnatari del contratto aggiuntivo regionale - Previsione di specifici obblighi - Restituzione di parte del percepito in caso di inosservanza - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nelle materie delle professioni ovvero della tutela della salute, nonché dei principi di autodeterminazione negoziale e di eguaglianza - Lacunosità del percorso argomentativo seguito - Inammissibilità delle questioni"

Sentenza 273/2020 - Corte Costituzionale pag. 136

"Ricorso in via principale - Concisione delle censure - Indicazione specifica, seppure concisa, delle norme impugnate e del parametro ritenuto violato - Ammissibilità delle questioni - Rigetto di eccezione preliminare."

Sentenza 194/2020 - Corte Costituzionale pag. 159

"Ricorso in via principale - Censure sintetiche, ma sufficientemente chiare - Ammissibilità delle questioni - Rigetto di eccezione preliminare"

Sentenza 126/2020 - Corte Costituzionale pag. 199

"Sopravvenienze nel giudizio principale - Abrogazione di norme evocate a parametro interposto - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale - Permanenza dell'interesse a ricorrere - Ammissibilità del ricorso - Rigetto di eccezione preliminare"

Sentenza 241/2018 - Corte Costituzionale pag. 217

"Ricorso in via principale - Delibera autorizzativa all'impugnazione - Esposizione sintetica ma sufficiente delle ragioni del ricorso - Rigetto di eccezione di inammissibilità"

Sentenza 58/2021 - Corte Costituzionale pag. 233

"Ricorso in via principale - Proposizione in via cautelativa - Interpretazione non implausibile delle disposizioni impugnate - Ammissibilità della questione."

Sentenza 5/2020 - Corte Costituzionale pag. 249

"Ambiente - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni sulla tutela della fauna selvatica in difficoltà - Riabilitazione presso i Centri di Recupero degli Animali Selvatici ed Esotici - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali a tutela della salute umana e animale - Ius superveniens sostitutivo della norma impugnata - Rinuncia parziale al ricorso - Mancanza di formale accettazione da parte della Regione costituita - Cessazione della materia del contendere"

Sentenza 42/2021 - Corte Costituzionale pag. 270

"Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Disposizioni in materia di organizzazione e personale - Modifica ai limiti di spesa per il personale provinciale appartenente ai comparti autonomie locali e ricerca e scuola per il triennio 2020-2022 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Genericità e oscurità della censura - inammissibilità della questione"



REGIONE CALABRIA
GIUNTA REGIONALE

Deliberazione n. 308 della seduta del 28 GIU. 2023.

Oggetto: Disegno di legge: <<PROROGA GRADUATORIE SERVIZIO SANITARIO REGIONALE >>.

Presidente e/o Assessore/i Proponente/i: _____ (timbro e firma) _____

Relatore (se diverso dal proponente): _____ (timbro e firma) _____

Dirigente/i Generale/i: _____ (timbro e firma) _____ (FANTOZZI)

Dirigente di Settore: _____ (timbro e firma) _____

Alla trattazione dell'argomento in oggetto partecipano:

		Presente	Assente
1	ROBERTO OCCHIUTO	Presidente	X
2	GIUSEPPINA PRINCI	Vice Presidente	X
3	GIOVANNI CALABRESE	Componente	X
4	GIANLUCA GALLO	Componente	X
5	FILIPPO PIETROPAOLO	Componente	X
6	EMMA STAINÉ	Componente	X
7	ROSARIO VARI'	Componente	X

Assiste il Segretario Generale della Giunta Regionale.

La delibera si compone di n. 3 pagine compreso il frontespizio e di n. 3 allegati.

Il Dirigente Generale del _____ Economia e Finanze
conferma la compatibilità finanziaria del presente provvedimento
con nota n° _____

LA GIUNTA REGIONALE

VISTO l'articolo 117, comma 8 della costituzione Italiana;

VISTI gli articoli 34, lettera g), e 39 dello Statuto della Regione Calabria, in materia di iniziativa legislativa della Giunta regionale;

CONSIDERATO che l'endemica mancanza di personale sanitario è una pesante realtà che condiziona la possibilità di assicurare ai cittadini calabresi il fondamentale diritto costituzionale alla salute ed i tempi molto dilatati necessari per le sostituzioni del personale nel sistema a turnover fanno in genere registrare ampi periodi di scopertura;

DATO ATTO che nel corrente anno andranno a scadenza le graduatorie approvate nell'anno 2021 degli idonei nei concorsi per i profili professionali di operatore socio sanitario ed infermiere, per cui occorre provvedere alla proroga delle predette graduatorie per un anno, onde consentire la perdurante prestazione dei servizi sanitari indispensabili;

RITENUTO, pertanto, necessario presentare al Consiglio regionale il disegno di legge allegato *sub* <<A>> alla presente deliberazione, quale parte integrante della stessa, recante <<Proroga graduatorie servizio sanitario regionale>>;

VISTI gli allegati <<A>>, <> e <<C>>, che costituiscono parte integrante della deliberazione;

PRESO ATTO

- che il Dirigente generale proponente attesta che l'istruttoria è completa e che sono stati acquisiti tutti gli atti e i documenti previsti dalle disposizioni di legge e di regolamento che disciplinano la materia;
- che il Dirigente generale proponente ai sensi dell'art. 28, comma 2, lett. a, e dell'art. 30, comma 1, lett. a, della legge regionale 13 maggio 1996 n. 7, sulla scorta dell'istruttoria effettuata, attesta la regolarità amministrativa nonché la legittimità della deliberazione e la sua conformità alle disposizioni di legge e di regolamento comunitarie, nazionali e regionali, ai sensi della normativa vigente e del disciplinare dei lavori di Giunta approvato con D.G.R. n. 17/2020;
- che il Dirigente generale proponente attesta che il presente provvedimento non comporta oneri a carico del bilancio annuale e/o pluriennale regionale;

SU PROPOSTA del Presidente, a voti unanimi,

DELIBERA

per le motivazioni di cui in premessa, che qui si intendono riportate quale parte integrante e sostanziale:

1. - di presentare al Consiglio regionale il disegno di legge recante <<Proroga graduatorie servizio sanitario regionale>>, di cui all'allegato *sub* <<A>>, unitamente alla relazione descrittiva di cui all'allegato *sub* <> e alla relazione tecnico-finanziaria di cui all'allegato *sub* <<C>>, allegati alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale;

2. - di trasmettere, avvalendosi della facoltà di iniziativa legislativa prevista dagli articoli 34, lettera g), e 39 dello Statuto della Regione Calabria, la presente deliberazione al Consiglio regionale, a cura del competente settore del Segretariato Generale;

3. - di disporre, a cura del Dirigente Generale del Dipartimento proponente la pubblicazione del provvedimento sul BURC ai sensi della legge regionale 6 aprile 2011 n. 11 e nel rispetto del Regolamento UE 2016/679, e la contestuale pubblicazione sul sito istituzionale della Regione, ai sensi del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 (laddove prevista), della legge regionale 6 aprile 2011 n. 11 e nel rispetto del Regolamento UE 2016/679.

[REDACTED]

ALE

(MONTILLA)

IL PRESIDENTE

[REDACTED]

(COPEHIUTO)

Disegno di legge: "PROROGA GRADUATORIE SERVIZIO SANITARIO REGIONALE"

ARTICOLO 1

Misure di proroga delle graduatorie del SSR

1. Al fine di consentire l'efficace espletamento delle procedure di reclutamento del personale, in un'ottica di economicità e celerità delle medesime, in considerazione dello stato emergenziale in cui versa la sanità calabrese, è prorogata l'efficacia delle graduatorie approvate nell'anno 2021, limitatamente ai profili professionali di operatore socio sanitario ed infermiere.

ARTICOLO 2

Validità ed attuazione delle misure

1. Le misure di cui all'articolo 1 hanno validità di un anno e sono subordinate alla previa frequenza obbligatoria, da parte dei soggetti inseriti nelle graduatorie, di corsi di aggiornamento organizzati a cura degli enti ed aziende del servizio sanitario regionale interessate, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed economicità, nonché al previo superamento di un colloquio finale atto ad accertarne la perdurante idoneità.

ARTICOLO 3

Norma finanziaria

1. Le disposizioni della presente legge non determinano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, trovando copertura finanziaria sulle risorse disponibili a legislazione vigente, nei bilanci degli enti ed aziende del servizio sanitario regionale.

ARTICOLO 4

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sul BURC.



REGIONE CALABRIA
Giunta Regionale

ALLEGATO "B" ALLA DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE N. 308 DEL 28/6/ 2023

Disegno di legge: << **PROROGA GRADUATORIE SERVIZIO SANITARIO REGIONALE** >>

RELAZIONE DESCRITTIVA
ai sensi dell'articolo 39 dello Statuto regionale

Il presente disegno di legge ha come finalità quella di superare l'endemica mancanza di personale sanitario.

Tale mancanza è una pesante realtà che condiziona la possibilità di assicurare ai cittadini calabresi il fondamentale diritto costituzionale alla salute.

Inoltre, i tempi molto dilatati necessari per le sostituzioni del personale nel sistema a turnover fanno in genere registrare ampi periodi di scopertura.

L'urgenza che si profila in tale quadro va tuttavia conciliata con la necessità di contenimento della spesa pubblica: la preferenza per l'utilizzo di vecchie graduatorie è espressamente indicata dalla deliberazione n.85/2020 della Sezione di controllo della Corte dei Conti della Sardegna che afferma "l'opportunità di obliterare i tempi e i costi impliciti nella gestione di un concorso e la necessità di tutelare le legittime aspettative dei candidati che hanno comunque superato un giudizio di idoneità" e quindi l'opportunità di evitare sia le lungaggini, sia i costi relativi allo svolgimento di nuovi concorsi pubblici.

Risulta pertanto opportuna una legge che disponga la proroga delle graduatorie già esistenti per l'assunzione di candidati risultati idonei, ma non vincitori in concorsi già espletati. Tale possibilità risulta essere nella potestà legislativa regionale, come risulta da numerosa giurisprudenza costituzionale e amministrativa.

L'autonomia in materia, pur sempre guidata dal rispetto dei vincoli derivanti dai principi costituzionali del buon andamento, dell'imparzialità e del coordinamento della finanza pubblica è stata ribadita in varie pronunce della Corte Costituzionale che ha costantemente affermato come la regolamentazione sull'accesso all'impiego regionale attiene alla potestà regionale di organizzare il proprio personale, ambito in cui non è ipotizzabile il ricorrere di un'esigenza di uniformità sull'intero territorio nazionale.

Tale orientamento è espresso nella recentissima sentenza della Consulta n. 84/2022 che ha affermato come "in via generale, va ricordato che secondo la giurisprudenza di questa Corte gli interventi legislativi che incidono sui rapporti lavorativi in essere sono ascrivibili alla materia «ordinamento civile», dovendosi per converso ricondurre alla materia residuale dell'organizzazione amministrativa regionale quelli che intervengono "a monte", in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto, e riguardano profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale"

In tal senso vanno anche ricordate le sentenze n. 39 e n. 9 del 2022, n. 195, n. 25 e n. 20 del 2021, n. 273, n. 194 e n. 126 del 2020; n. 241 del 2018.

In base a tale premessa la Corte Costituzionale ha reiteratamente affermato che le disposizioni regionali che disciplinano i termini di utilizzabilità delle graduatorie concorsuali (le quali rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive), intervenendo in materia di accesso al pubblico impiego regionale, rientrano nella competenza legislativa residuale regionale relativa all'organizzazione amministrativa del personale (sentenze n. 58 e n. 42 del 2021, n. 273, n. 126 e n. 5 del 2020, n. 241 del 2018).

La legge prevede inoltre l'obbligatoria frequenza di corsi di aggiornamento da parte degli iscritti nelle graduatorie ed il superamento di un colloquio per accertarne la perdurante idoneità, che saranno organizzati dagli enti o aziende del SSR interessate, con i fondi iscritti nei rispettivi bilanci.

Si ritiene, pertanto, di presentare al Consiglio regionale una proposta di legge regionale che dispone la proroga annuale delle predette graduatorie.

Svolte tali premesse di carattere generale, si analizza qui di seguito in dettaglio il contenuto dei singoli articoli che compongono il disegno di legge in epigrafe.

L'**articolo 1** del disegno di legge dispone la proroga delle graduatorie approvate nell'anno 2021 per i profili professionali di OSS ed infermieri.

L'**articolo 2** dispone che la proroga ha validità annuale ed è subordinata alla frequenza di un corso di aggiornamento degli iscritti ed al superamento di un colloquio atto ad accertarne la perdurante idoneità.

L'**articolo 3** contiene la norma di invarianza finanziaria per il bilancio regionale, essendo le spese sostenute dalle risorse rinvenienti a legislazione vigente nei bilanci degli enti ed aziende del SSR interessate.

L'**articolo 4** del disegno di legge regionale dispone l'entrata in vigore della stessa il giorno successivo a quello della pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione.

Il Dirigente Generale

RELAZIONE TECNICA SULLE METODOLOGIE DI QUANTIFICAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

(Art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro Organismi, a norma degli articoli n. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42")

Proposta di legge d'iniziativa della Giunta regionale: <<PROROGA GRADUATORIE SERVIZIO SANITARIO REGIONALE >>

Tipologia della proposta di legge:

Il disegno di legge in oggetto scaturisce dall'esigenza di disporre la proroga per un anno, delle graduatorie approvate nell'anno 2021, relativamente ai profili professionali di OSS ed infermieri, onde consentire la perdurante prestazione dei servizi sanitari indispensabili;

Oneri finanziari:

Analisi quantitativa

(elementi e criteri adottati per la quantificazione degli oneri finanziari, anche con rappresentazione in una o più tabelle, eventuali oneri di gestione a carico della Regione indotti dagli interventi)

SCHEDA DI SINTESI

Articolo del progetto di legge	Oneri finanziari – Elementi e criteri
Articolo 1	€ 0,00 – La norma, per come dettagliatamente indicato nella relazione descrittiva, mira a superare l'endemica mancanza di personale sanitario prevedendo la proroga dell'efficacia delle graduatorie esistenti. Da un punto di vista squisitamente finanziario, pertanto, considerato che il FSR è finalizzato a garantire il funzionamento del sistema sanitario e, quindi, anche a dare coperture alle spese del personale presente nelle piante organiche degli Enti del sistema sanitario regionale, grazie all'introduzione delle disposizioni di cui trattasi, si realizza un risparmio di spesa a favore del bilancio del sistema sanitario regionale, derivante dal mancato espletamento di nuovi concorsi finalizzati al reclutamento degli stessi.
Articolo 2	€ 0,00 – La norma in questione disciplina la durata della validità delle graduatorie e dispone l'obbligatoria frequenza dei corsi di aggiornamento i cui costi gravano sugli Enti del SSR interessati all'assunzione di gran lunga inferiori alla spesa necessaria per l'espletamento delle procedure concorsuali e, in ogni caso trovano copertura sul FSR.
Articolo 3	€ 0,00 – clausola di invarianza finanziaria.
Articolo 4	€ 0,00 – l'articolo disciplina l'entrata in vigore della legge e non comporta, pertanto, spese a carico del bilancio regionale

Totale € **1,00**

ARTICOLAZIONE PER ANNO, Missione, Programma e Titolo

Articolo del progetto di legge	Spesa corrente o in conto capitale	Oneri finanziari
Art. 1		Euro..... 0
Art. 2		Euro..... 0
Art. 3		Euro..... 0
Art. 4		Euro..... 0

Missione	Programma	Titolo	Anno 2023	Anno 2024	Anno 2025	Note

Deliberazione n. 85/2020/PAR**Repubblica italiana****Corte dei conti****La Sezione del controllo per la Regione Sardegna**

composta dai magistrati:

Dott.ssa Donata Cabras	Presidente
Dott.ssa Cristina Ragucci	Referendario
Dott.ssa Maria Stella Iacovelli	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 4 agosto 2020;

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 16 gennaio 1978, come modificato dal decreto legislativo n. 74 del 9 marzo 1998 n. 74, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934 e successive modifiche e integrazioni;

Vista la legge n. 20 del 14 gennaio 1994 recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visti gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla deliberazione n. 5 del 2006 e dalla deliberazione n. 54 del 2010 resa dalle Sezioni riunite in sede di controllo;

Vista la deliberazione delle Sezioni autonomie n. 3 del 2014 resa ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174 del 10 ottobre 2012 convertivo dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Siniscola (NU) con nota prot. n. 7821 del 17 aprile 2020, trasmessa a questa Sezione dal Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna con nota prot. n. 351 del 5 giugno 2020;

Vista la nota del 16 giugno 2020 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Referendario Maria Stella Iacovelli;

Vista la nota prot. n. 0003143 del 7 luglio 2020 con la quale il Magistrato istruttore Referendario Maria Stella Iacovelli ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 14/2020 con cui il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per la camera di consiglio del 20 luglio 2020 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Visto il rinvio della trattazione del parere disposto all'esito della camera di consiglio del 20 luglio 2020;

Vista la nota prot. n. 3766 del 3 agosto 2020 con la quale il Magistrato istruttore Referendario Maria Stella Iacovelli ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 15/2020 con cui il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per la camera di consiglio del 4 agosto 2020 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Referendario Maria Stella Iacovelli;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Siniscola ha chiesto a questa Sezione di esprimere un parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, sulla

“Interpretazione della normativa in merito all’obbligo od alla facoltà di un’amministrazione di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che debba procedere al reclutamento del personale alle proprie dipendenze, di scorrere le graduatorie in corso di validità, proprie o appartenenti ad altre amministrazioni, previo accordo tra le P.A., fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all’indizione del concorso medesimo, ai sensi dell’art. 91, c. 4 del TUEL.”

In particolare, l’Ente rivolge alla Corte il seguente quesito: *“E’ corretto quindi per un’amministrazione pubblica procedere con discrezionalità nella scelta della procedura da attivare (scorrimento graduatoria o concorso pubblico) per il reclutamento del personale da assumere alle proprie dipendenze?”*

Il Comune, inoltre, invoca l’interpretazione della Sezione in merito alla disposizione contenuta nell’art. 1, comma 147, della L. n. 160/2019 a mente del quale *“Le amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono utilizzare le graduatorie dei concorsi pubblici, fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali”* nel rispetto di limiti temporali definiti dalla stessa norma e scanditi in base all’anno di approvazione della graduatoria.

DIRITTO

In via preliminare, facendo applicazione dei consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ex art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, occorre verificare l’ammissibilità della richiesta sotto il duplice profilo soggettivo e oggettivo.

Il riscontro del requisito soggettivo impone di accertare che l’Amministrazione istante rientri nel novero degli Enti territoriali legittimati ad avvalersi dell’attività consultiva della Corte ai sensi del citato art. 7 e, inoltre, che la richiesta di parere sia sottoscritta dal relativo rappresentante legale.

Ebbene, la richiesta presentata dal Comune di Siniscola ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, e pervenuta a questa Sezione tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna, si palesa ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proposta da una delle Amministrazioni indicate dalla normativa in riferimento e sottoscritta dal Sindaco quale rappresentante legale dell'Ente.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva occorre verificare, in via prioritaria, che l'oggetto del quesito rientri nel perimetro della "*materia di contabilità pubblica*", così come delineata dalla giurisprudenza contabile ai fini dell'esercizio della funzione consultiva, e, di seguito, procedere all'esplorazione di ulteriori profili di ammissibilità quali il carattere generale e astratto del parere nonché la carenza di valutazioni in merito a provvedimenti amministrativi già adottati.

Il Collegio ravvisa la sussistenza del requisito di ammissibilità oggettiva in quanto il quesito *de quo* afferisce alla "*materia di contabilità pubblica*" per come circoscritta da precedenti pronunce della giurisprudenza contabile, anche di questa Sezione. Inoltre, la richiesta di parere non sottopone all'esame della Corte un caso specifico e concreto né una fattispecie rispetto alla quale l'Amministrazione ha già assunto determinazioni trasfuse in provvedimenti amministrativi.

La questione posta dal Comune di Siniscola si incentra sulle modalità di reclutamento del personale da parte dell'Ente e, in particolare, sulla sussistenza dell'"*obbligo*" o della "*facoltà*" dell'Amministrazione di procedere all'assunzione di nuovi dipendenti attraverso lo scorrimento di graduatorie ancora vigenti, proprie o di altre Amministrazioni, e sui limiti legislativi che contornano tale scelta.

Il parere implica un'analisi dell'attuale quadro normativo di riferimento che trascende il mero richiamo, pur pertinente e rilevante, contenuto nel quesito formulato dal Comune, all'art. 1, comma 147, della L. n. 160/2019.

Il Collegio, che si è già pronunciato sull'argomento con le deliberazioni n. 36/2019/PAR e n. 85/2019/PAR rese sotto il vigore di una disciplina in buona parte superata dai più recenti interventi legislativi, per esigenze di sintesi e di chiarezza espositiva, non ripercorrerà il travagliato percorso normativo che ha investito la materia delle modalità di reclutamento del personale pubblico né i passaggi del proprio precedente orientamento, ma tratterà unicamente le linee essenziali del regime attualmente applicabile, sulla base delle coordinate fornite dalla normativa vigente.

La generosa produzione legislativa dedicata all'assunzione nel pubblico impiego comprende la ciclica rivisitazione dei termini di validità della graduatorie concorsuali, legata alla necessità di procrastinarne la vigenza in un contesto ordinamentale in cui, a fronte della previsione di limiti temporali di efficacia delle graduatorie (volta ad evitare che un'assunzione lontana nel tempo rispetto alla selezione vanifichi l'opportunità di avere a disposizione personale preparato e aggiornato) si stagliano limiti e divieti in tema di reclutamento del personale (dettati dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica funzionale agli equilibri di bilancio); detto altrimenti, la periodica proroga delle graduatorie concorsuali è intimamente connessa al "blocco delle assunzioni" e implica una complessa opera di ricognizione e di interpretazione della disciplina applicabile, peraltro diversamente modulata a seconda della natura del soggetto pubblico e, sovente, contraddistinta da cospicui interventi "in deroga".

Ciò premesso, in tema di reclutamento del personale pubblico sono enucleabili due successive fasi; la prima si incentra sulla determinazione relativa all'*an* della copertura del posto vacante ed ha contenuto ampiamente discrezionale, essendo riconducibile a una scelta organizzativa di esclusiva pertinenza dell'Ente (da ponderare anche alla luce di eventuale vincoli assunzionali finalizzati al contenimento della spesa pubblica, considerato che il costo per personale costituisce un importante segmento

di spesa di parte corrente capace di incidere pesantemente sull'equilibrio di bilancio dell'Ente); la seconda attiene al *quomodo* dell'assunzione (che, in linea di massima approssimazione, si snoda attraverso l'alternativo ricorso all'istituto della mobilità, all'utilizzo di graduatorie ancora vigenti o all'indizione di un concorso pubblico), laddove i margini di discrezionalità si assottigliano nei termini che di seguito si preciseranno.

Imprescindibile punto di partenza, per la disamina del quesito posto dall'Amministrazione, si palesa l'art. 35, comma 7, del D. Lgs. n. 165/2001 (TUPI) in base al quale *"Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi degli enti locali disciplina le dotazioni organiche, le modalità di assunzione agli impieghi, i requisiti di accesso e le procedure concorsuali, nel rispetto dei principi fissati dai commi precedenti"*; norma che impone all'Ente locale, nell'esercizio della potestà decisionale conferitagli dal legislatore in materia di personale, il dovere di conformarsi ai "principi" desumibili dall'art. 35 del TUPI (titolato "Reclutamento del personale").

Occorre, dunque, verificare quali siano tali principi, nei limiti di interesse in questa sede, partendo dal dato normativo.

Il comma 5 dell'art. 35 stabilisce che *"Fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, comma 3-quinquies, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125 per le amministrazioni di cui al comma 4 (amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, agenzie ed enti pubblici non economici) le restanti amministrazioni pubbliche (tra cui gli Enti locali), per lo svolgimento delle proprie procedure selettive, possono rivolgersi al Dipartimento della funzione pubblica e avvalersi della Commissione per l'attuazione del Progetto di Riqualificazione delle Pubbliche Amministrazioni (RIPAM). Tale Commissione è nominata con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione ed è composta dal Capo del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, che la presiede,*

dall'Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze e dal Capo del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie del Ministero dell'interno, o loro delegati. La Commissione: a) approva i bandi di concorso per il reclutamento di personale a tempo indeterminato; b) indice i bandi di concorso e nomina le commissioni esaminatrici; c) valida le graduatorie finali di merito delle procedure concorsuali trasmesse dalle commissioni esaminatrici; d) assegna i vincitori e gli idonei delle procedure concorsuali alle amministrazioni pubbliche interessate; e) adotta ogni ulteriore eventuale atto connesso alle procedure concorsuali, fatte salve le competenze proprie delle commissioni esaminatrici. A tali fini, la Commissione RIPAM si avvale di personale messo a disposizione dall'Associazione Formez PA."

Sul piano esegetico la norma non lascia grandi spazi di manovra limitandosi a contemplare la facoltà per gli Enti locali di avvalersi della Commissione RIPAM per la gestione delle procedure di reclutamento del personale; Commissione che provvederà, tra l'altro, ad *"assegnare i vincitori e gli idonei delle procedure concorsuali alle amministrazioni pubbliche interessate"*.

La formula di rinvio contenuta nel suindicato comma 5 (*"Fermo restando quando previsto dall'articolo 4, comma 3-quinquies, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125..."*) estende la valenza di "principio" ex art. 35, comma 7, del TUIPI anche all'art. 4, comma 3-quinquies, del D. L. n. 101/2013 a mente del quale *"Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 35, comma 4, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni (le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e*

gli enti pubblici non economici), *nel rispetto del regime delle assunzioni a tempo indeterminato previsto dalla normativa vigente, possono assumere personale solo attingendo alle nuove graduatorie di concorso predisposte presso il Dipartimento della funzione pubblica, fino al loro esaurimento, provvedendo a programmare le quote annuali di assunzioni.*"

Il successivo comma 3-sexies del succitato art. 4 prevede che *"Le regioni e gli enti locali possono aderire alla ricognizione di cui al comma 3-quinquies (la ricognizione del fabbisogno del personale funzionale all'organizzazione dei concorsi unici organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e, in caso di adesione, si obbligano ad attingere alle relative graduatorie in caso di fabbisogno, nel rispetto dei vincoli finanziari in materia di assunzioni."*

Dall'ordito normativo sopra riportato risulta, in estrema sintesi, che per *"le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, (del)le agenzie e (de)gli enti pubblici non economici"* lo scorrimento delle graduatorie (sia dei vincitori per come risulta dall'art. 4, comma 3, lett. a) del D. L. n. 101/2013 e sia degli idonei nei termini indicati nel successivo comma 3-quinquies del citato art. 4) è il sistema elettivo per la copertura dei posti vacanti. Per le altre amministrazioni, e, segnatamente per *"Le regioni e gli enti locali"* che aderiscono alla ricognizione del fabbisogno indicata al comma 3-quinquies sussiste l'obbligo di attingere alle graduatorie stilate all'esito delle procedure concorsuali organizzate dal Dipartimento della funzione pubblica a cui possono rivolgersi anche ai sensi dell'art. 35, comma 5, del TUIPI.

Diversa è la posizione degli Enti locali che non aderiscono alla ricognizione di cui all'art. 4, comma 3-quinquies, del D.L. n. 101/2013 o che non si rivolgono al Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'art. 35, comma 5, del D. Lgs. n. 165/2001; per questi ultimi la normativa sopra richiamata conserva valore di "principio" a cui sono tenuti a conformarsi, ai

sensi del comma 7 del menzionato art. 35, in sede di predisposizione dei propri regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi per quanto attiene alle *"modalità di assunzione agli impieghi"*; pertanto, essi non sono esentati dal dovere di fornire adeguata motivazione rispetto alle circostanze che hanno giustificato l'opzione per l'una o l'altra modalità di reclutamento, considerato il *favor* del legislatore per l'utilizzo delle graduatorie pubbliche per come emerge dalle disposizioni richiamate e, in via sistemica, dagli articoli 35, comma 5-ter, TUPI e 91, comma 4, TUEL, sui quali si tornerà nel proseguo della presente trattazione.

Differenti e variegata sfumature interpretative, sviluppate anche da questa Sezione, sono state innescate dalla disciplina introdotta dalla L. n. 145/2018 (legge di bilancio per l'anno 2019), ma sono state superate dall'abrogazione, ad opera dell'art. 1, comma 148, della L. n. 160/2019 (legge di bilancio per l'anno 2020), dei commi da 361 a 362-ter e del comma 365 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2019. Ne deriva che non ha più vigore la disposizione (art. 1, comma 361, della L. n. 145/2018) che prevedeva l'utilizzo delle graduatorie *"esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso nonché di quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporti di lavoro con i candidati divenuti vincitori"* che aveva impegnato, in una complessa opera di esegesi normativa, anche questo Collegio. Con la rimozione dall'ordinamento giuridico del suindicato comma si fugano i dubbi sulla possibilità di utilizzare le graduatorie non solo per i posti messi a concorso ma anche per gli eventuali scorrimenti.

Invero, la *ratio* sottesa al *favor* del legislatore per lo scorrimento delle graduatorie risiede sia nell'opportunità di obliterare i tempi e i costi impliciti nella gestione di un concorso e sia nella tutela delle legittime aspettative

dei candidati che hanno comunque superato un giudizio di idoneità (a prescindere dall'essere compresi nel numero dei posti messi a concorso, circostanza a cui si connette la qualifica di vincitori piuttosto che di idonei) e non appare più adombrata dall'abrogato comma 361 dell'art. 1 della legge di bilancio 2019.

Nell'attuale tessuto legislativo trova rinnovato vigore l'interpretazione offerta dalla giurisprudenza amministrativa dell'art. 35, comma 5-ter, del TUIPI (che essenzialmente riproduce il contenuto dell'art. 91, comma 4, del TUEL, pur sorpassando la locuzione facoltativa "eventuale") secondo il quale *"Le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di due anni (efficacia ridotta rispetto al precedente limite triennale in forza dell'art. 1, comma 149, della legge di bilancio per l'anno 2020) dalla data di approvazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali."* Il massimo organo della Magistratura amministrativa offre un'interpretazione del comma 3-ter nel senso che *"La formulazione della norma non è più imperniata sull'attribuzione di una facoltà puramente discrezionale (dell'assunzione per scorrimento della graduatoria in luogo di nuovo concorso, facoltà prevista dall'art. 8 del D.P.R. n. 3/1957 - "Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato" - che ha dato, per la prima volta, diritto di cittadinanza nel nostro ordinamento all'istituto dello scorrimento), ma, mediante l'uso dell'indicativo presente ("rimangono vigenti"), evidenzia il carattere tipicamente obbligatorio della prescrizione. 49. Non può trascurarsi, poi, che l'opzione di riconnettere una discrezionalità limitata alla amministrazione circa le modalità dell'assunzione, accordando tendenziale preferenza allo scorrimento, appare maggiormente rispettosa dei principi di trasparenza e di imparzialità. Infatti, come esattamente evidenziato dall'ordinanza di deferimento alla Plenaria, "se si considera che i nominativi*

dei soggetti in graduatoria sono ben noti a tutti, potrebbe indebitamente interferire sulla decisione di utilizzare o meno la graduatoria (ove l'amministrazione avesse mano libera in tal senso) il maggiore o minore "gradimento" che i soggetti che vi si trovano incontrano presso l'ente che deve provvedere all'assunzione". 50. Ne deriva, quindi, che sul piano dell'ordinamento positivo, si è ormai realizzata la sostanziale inversione del rapporto tra l'opzione per un nuovo concorso e la decisione di scorrimento della graduatoria preesistente ed efficace. Quest'ultima modalità di reclutamento rappresenta ormai la regola generale, mentre l'indizione del nuovo concorso costituisce l'eccezione e richiede un'apposita e approfondita motivazione, che dia conto del sacrificio imposto ai concorrenti idonei e delle preminenti esigenze di interesse pubblico." E ancora "Ferma restando, quindi, la discrezionalità in ordine alla decisione sul "se" della copertura del posto vacante, l'amministrazione, una volta stabilito di procedere alla provvista del posto, deve sempre motivare in ordine alle modalità prescelte per il reclutamento, dando conto, in ogni caso, della esistenza di eventuali graduatorie degli idonei ancora valide ed efficaci al momento dell'indizione del nuovo concorso. d) Nel motivare l'opzione preferita, l'amministrazione deve tenere nel massimo rilievo la circostanza che l'ordinamento attuale afferma un generale favore per l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei, che recede solo in presenza di speciali discipline di settore o di particolari circostanze di fatto o di ragioni di interesse pubblico prevalenti, che devono, comunque, essere puntualmente enucleate nel provvedimento di indizione del nuovo concorso." (Consiglio di Stato - Adunanza Plenaria n. 14/2011 richiamata, da ultimo, da Consiglio di Stato, Sez. III, n. 4013/2020).

Il Comune di Siniscola, per come affiora nell'articolata richiesta di parere, è consapevole di dover procedere discrezionalmente alla scelta della modalità di reclutamento; scelta da compiere attraverso una valutazione comparativa di contrapposti interessi (che rappresenta il fulcro della

discrezionale intestata all'Ente) dato che *"ricorrere allo scorrimento della graduatorie proprie o appartenenti ad altri enti (previo accordo tra le P.A.), per il medesimo profilo professionale, ancora in corso di validità, richiama i principi di economicità, peraltro richiamati nella legge 160/2019, ed anche la celerità del procedimento di reclutamento del personale"* mentre *"ricorrere alla procedura concorsuale consentirebbe alla P.A. di reclutare personale dipendente verificandone i requisiti professionali propri richiesti per il posto che si intende ricoprire, in particolare per quei posti che richiedono competenze tecniche specifiche"*.

Ebbene, facendo applicazione dei principi elaborati sul punto dalla giurisprudenza contabile e amministrativa, la scelta in ordine agli interessi da privilegiare e, quindi, l'individuazione della modalità di reclutamento alle quale fare ricorso, rientra nell'esclusiva competenza dell'Amministrazione locale che dovrà orientarsi nell'ambito della cornice normativa disegnata dal legislatore e dei circoscritti spazi discrezionali riservati all'esclusivo apprezzamento dell'Ente.

Nell'ipotesi in cui il soggetto pubblico opti per lo scorrimento della graduatoria (evenienza che anche la Cassazione - Sezione lavoro, da ultimo con Ordinanza n. 2316/2020, definisce *"modalità prioritaria di reclutamento del personale della P.A."*) è tenuto non solo al rispetto del principio di equivalenza (vale a dire di corrispondenza del profilo professionale per il quale si procede all'assunzione a quello a cui si riferisce la graduatoria dalla quale attingere dato che, come ribadito da Cassazione civile - Sezione lavoro, con Ordinanza n. 7054/2018, *"Nel pubblico impiego privatizzato, l'utilizzo dello scorrimento della graduatoria, nel rispetto dei principi fissati dall'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, presuppone l'esistenza di posti vacanti disponibili in riferimento alla specifica posizione lavorativa alla quale si riferisce la procedura concorsuale già espletata, nonché ai requisiti attitudinali e professionali che la stessa richiede"*) ma, ancor prima, è

tenuto a riscontrare l'efficacia della graduatoria, muovendosi entro i binari tracciati dal legislatore che, ad oggi, sono quelli indicati dall'art. 1, comma 147 e seguenti, della L. n. 160/2020.

Il tenore letterale del citato comma 147 non presenta particolari problemi interpretativi e, scandendo i termini di validità delle graduatorie concorsuali in relazione all'anno di approvazione delle stesse, dispone che *"Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono utilizzare le graduatorie dei concorsi pubblici, fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali, nel rispetto dei seguenti limiti: a) le graduatorie approvate nell'anno 2011 sono utilizzabili fino al 30 marzo 2020 previa frequenza obbligatoria, da parte dei soggetti inseriti nelle graduatorie, di corsi di formazione e aggiornamento organizzati da ciascuna amministrazione, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed economicità e utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente, e previo superamento di un apposito esame colloquio diretto a verificarne la perdurante idoneità; b) le graduatorie approvate negli anni dal 2012 al 2017 sono utilizzabili fino al 30 settembre 2020; c) le graduatorie approvate negli anni 2018 e 2019 sono utilizzabili entro tre anni dalla loro approvazione."*

Pertanto, la prima verifica che il precetto impone riguarda l'esistenza di eventuali leggi regionali che stabiliscono termini di vigenza inferiori rispetto a quelli definiti dalla normativa nazionale (anche se la legge di bilancio 2020, in realtà, non ha portata innovativa sul punto, visto che il limite connesso ai *"periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali"* viene già contemplato dall'art. 35, comma 5-ter, del TUIP).

Esclusa l'esistenza di una disciplina derogatoria di portata regionale, della cui verifica è onerata l'Amministrazione interessata, dalla normativa nazionale risulta che, a decorrere dal 1° gennaio 2020, sono prive di validità le graduatorie più risalenti nel tempo, ossia approvate fino all'anno 2010.

Le graduatorie approvate nell'anno 2011 conserva(va)no validità fino al 30 marzo 2020 (a condizione che agli idonei fosse assicurata la frequentazione di corsi di formazione e aggiornamento e che fosse verificata, attraverso un colloquio, la perdurante idoneità dei candidati ad accedere a un posto pubblico).

Le graduatorie approvate dall'anno 2012 all'anno 2017 conservano la loro efficacia fino al 30 settembre 2020.

Le graduatorie approvate dal 2018 al 2019 sono utilizzabili entro i tre anni successivi all'approvazione.

Le graduatorie approvate dall'anno 2020 saranno valide per un periodo di due anni dalla loro approvazione. Invero, come anticipato, in seguito alla novella dell'art. 35, comma 5-ter, del D. Lgs. N. 165/2001 ad opera dell'art. 1, comma 149, della L. n. 160/2020, il precedente termine triennale di validità è stato sostituito dall'attuale termine biennale.

Sul punto il Collegio non può esimersi dal sottolineare che il termine di validità biennale non riguarda gli Enti locali; la legge di bilancio per l'anno 2020 interviene a modificare l'art. 35, comma 5-ter, del TUIPI ma non va ad intaccare la disciplina posta dall'art. 91 del TUEL a mente del quale *"Per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione..."*.

L'antinomia tra le due disposizioni normative in ordine ai termini di validità delle graduatorie concorsuali (l'art. 35, comma 5-ter, del TUIPI – norma di carattere generale indirizzata a tutte le Amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, delle "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche" – e l'art. 91, comma 4, del TUEL - norma di carattere speciale indirizzata alle Amministrazioni di cui all'art. 2, comma 1, del "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali") è risolta dal principio *lex posterior generalis non derogat priori specialis*. In altri termini, essendo il criterio cronologico recessivo rispetto a

quello di specialità, la modifica della norma di carattere generale non produce effetto rispetto alla norma di carattere speciale, con la conseguenza che la legge di bilancio 2020 introduce un doppio binario in merito ai termini di scadenza delle graduatorie concorsuali: per le Amministrazioni statali di cui all'art. 1, comma 2, TUPI vale il disposto del citato art. 35 e l'efficacia sarà limitata a due anni (con decorrenza dall'approvazione della graduatoria), mentre per le Amministrazioni di cui all'art. 2, comma 1, TUEL permane il regime previsto del citato art. 91 e l'efficacia sarà di tre anni (con decorrenza dalla pubblicazione della graduatoria).

In ordine alla portata applicativa dell'art. 91 del TUEL, il Collegio non può non evidenziare, in quanto funzionale al parere da rendere, che l'art. 17, comma 1-bis, del D. L. n. 162/2019, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 8/2020 (c.d. Milleproroghe) ha previsto che *"Per l'attuazione del piano triennale dei fabbisogni di personale di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli enti locali possono procedere allo scorrimento delle graduatorie ancora valide per la copertura dei posti previsti nel medesimo piano, anche in deroga a quanto stabilito dal comma 4 dell'articolo 91 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267."*

Non sfugge il calibro dirimente del disposto normativo richiamato che, consentendo agli Enti locali di disapplicare la disposizione dell'art. 91, comma 4, del TUEL, apre le porte alla possibilità di utilizzare le graduatorie anche per la copertura dei *"posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso"*; possibilità che urta con quella *ratio* tesa a scongiurare il pericolo di scorrimenti (e, di riflesso, di assunzioni) *"ad personam"*, la cui caratura non è sfuggita alla giurisprudenza contabile (tra le tante, deliberazione n. 28/2018/PAR Sezione regionale di controllo Umbria e deliberazione n. 72/2019/PAR Sezione regionale di controllo

Puglia che rimarca come *"la flessibilità annuale del fabbisogno del personale non appare inconciliabile con il divieto dell'art. 91, comma quarto, TUEL"*) e ha indotto la giurisprudenza amministrativa a ritenere che *"La regola (del divieto di procedere allo scorrimento delle graduatorie per la copertura di posti istituiti o trasformazione dopo l'indizione del concorso posta dall'art. 91 in commento) sebbene contenuta nella disciplina degli enti locali, risulta espressiva di un principio generale e, pertanto, trova applicazione comune anche alle altre amministrazioni pubbliche."* (Consiglio di Stato – Adunanza Plenaria n. 14/2011) essendo preminente l'esigenza di evitare che *"le pubbliche amministrazioni possano essere indotte a modificare la pianta organica, al fine di assumere uno dei candidati inseriti in una determinata graduatoria, i cui nomi siano già conosciuti"* (Consiglio di Stato, Sez. III, n. 4119/2014 e, in senso conforme, Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5089/2018 nonché Cassazione Civile, Sezione lavoro, n. 2316/2020, entrambe preziose per l'interpretazione dell'art. 91 del TUEL).

La (eventuale) *"deroga"* ai limiti dell'art. 91, comma 4, TUEL, renderà ancora più pregnante l'obbligo motivazionale che dovrà sorreggere le determinazioni inerenti il reclutamento del personale affinché possano resistere al vaglio di legittimità e legalità da parte della Magistratura competente.

Per completezza espositiva si riporta il comma 147-bis del sopra citato art. 1 che detta un regime derogatorio in riferimento ad alcune tipologie di personale prevedendo che *"Le disposizioni del comma 147, in materia di utilizzo delle graduatorie dei concorsi pubblici da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non si applicano alle assunzioni del personale scolastico, compresi i dirigenti, e del personale delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica nonché del personale delle scuole e degli asili comunali."*

In ultimo, l'attenzione del Collegio si sofferma sulla evenienza, ipotizzata dal Comune, di ricorrere alle graduatorie di altre Amministrazioni.

L'esame della questione prende l'abbrivio dal disposto dell'art. 9 della L. n. 3/2003 che rinvia a un regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della L. n. 400/1988 per *"stabilire le modalità e criteri con i quali le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici possono ricoprire i posti disponibili, nei limiti della propria dotazione organica, utilizzando gli idonei delle graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni del medesimo comparto di contrattazione"* e al secondo comma aggiunge che *"Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità del presente capo secondo le rispettive competenze previste dai relativi statuti e dalle norme di attuazione"*.

Invero, il riferimento esplicito al "previo accordo" tra le amministrazioni per l'utilizzo delle rispettive graduatorie è contenuto nel diverso art. 3, comma 61, della L. n. 350/2003 che dispone *"In attesa dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 9 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, le amministrazioni pubbliche ivi contemplate (le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici) ... possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate."*

L'estensione soggettiva della normativa in esame è testualmente limitata alle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nonché agli enti pubblici non economici. Tuttavia, il dato letterale è stato superato da un'interpretazione sistematica e logica suggerita dal secondo comma dell'art. 9 della L. n. 3/2003, che ha elevato la disciplina in discorso a rango di principio di carattere generale valevole anche per gli Enti locali.

E quindi, nell'ottica di valorizzare i principi di funzionalità e di ottimizzazione

delle risorse richiamati dall'art. 91, comma 1, sia l'art. 9 della L. n. 3/2003 che l'art. 3, comma 61, della L. n. 350/2003 prendono la veste di parametro normativo di riferimento per la predisposizione, da parte dei soggetti pubblici territoriali, dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi ovvero dei regolamenti per l'utilizzo di graduatorie di altre Amministrazioni, nell'ambito della potestà riconosciuta dall'art. 7 del TUEL.

Il tessuto normativo vigente spinge questa Sezione ad esprimersi in senso favorevole sulla possibilità di utilizzare, previo accordo, le graduatorie concorsuali di altri Enti, allineandosi sul punto alla conforme giurisprudenza contabile che si riporta: *"In particolare la deliberazione n. 124/2013/PAR, della Sezione di controllo per l'Umbria aveva ritenuto di interpretare l'espressione normativa "previo accordo" utilizzata dal legislatore all'art. 3, comma 61, della L. 350/2003 in senso estensivo e non restrittivo, non rinvenendo nella norma elementi testuali per un'interpretazione limitante temporalmente il momento della conclusione dell'accordo (né all'approvazione della graduatoria o, ancor più restrittivamente, al momento dell'indizione della procedura concorsuale) seppur l'accordo debba, necessariamente, intervenire prima dell'utilizzazione della graduatoria stessa. A sostegno di tale logica estensiva interpretazione appare, da un lato, il primo capoverso del citato comma che prevede la proroga delle graduatorie vigenti (e, quindi, già approvate) e, dall'altro, la natura discrezionale dell'amministrazione in merito alla decisione di avvalersi delle graduatorie di altri enti, i cui limiti si rinvergono nei principi generali dell'ordinamento (ragionevolezza, efficacia, efficienza, trasparenza, imparzialità, ecc. ...) e nelle regole di concorsualità per l'accesso ai pubblici uffici, come statuito dall'art. 97 Cost. (vedasi anche Cdc - Sezione regionale Controllo Piemonte n. 3/2019/PAR e n. 114/2018/PAR). In altri termini, il "previo accordo" deve, infatti, inserirsi in un chiaro e trasparente procedimento di corretto esercizio del potere di utilizzare*

graduatorie concorsuali di altre amministrazioni, allo scopo di evitare ogni arbitrio e/o irragionevolezza o violazione delle regole sulla concorsualità e, quindi, sull'imparzialità dell'azione amministrativa." (deliberazione n. 290/2019/PAR Sezione regionale Controllo Veneto).

Facendo proprie le argomentazioni della menzionata giurisprudenza contabile, il Collegio conclude nella direzione di ammettere l'utilizzo della graduatoria di altre Amministrazioni. Purtuttavia, a presidio dei valori di buon andamento e d'imparzialità della pubblica amministrazione - di diretta derivazione costituzionale - l'Ente sarà tenuto a predeterminare e a cristallizzare, preferibilmente nel proprio Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, le condizioni di utilizzo delle graduatorie, le relative modalità procedurali e i criteri per l'individuazione dei soggetti pubblici con i quali siglare l'accordo.

Per tutte le considerazioni che precedono la Sezione

DELIBERA

di rendere il parere nei termini sopra espressi

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Siniscola e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 4 agosto 2020.

IL RELATORE

Maria Stella Iacovelli

IL PRESIDENTE

Donata Cabras

Depositata in Segreteria in data 4 agosto 2020

IL DIRIGENTE

Paolo Carrus



CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione
della
Repubblica Ita
Corte dei diritti fondamentali dell
Corte dei valori, della cittadinanza
I Presidenti della Re
L'Isola nazione

Sentenza **84/2022**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **AMATO** - Redattore **ANTONINI**

Udienza Pubblica del **08/03/2022** Decisione del **08/03/2022**

Deposito del **01/04/2022** Pubblicazione in G. U. **06/04/2022**

Norme impugnate: Art. 3, c. 1°, della legge della Regione Lombardia 19/01/2021, n. 7.

Massime: **44759 44760 44761**

Atti decisi: **ric. 40/2021**

Massima n. 44759

Titolo

Giudizio costituzionale in via principale - In genere - Questioni ipotetiche - Ammissibilità. (Classif. 1 1 3 0 0 1) .

Testo

Per costante giurisprudenza costituzionale, nei giudizi in via principale possono essere promosse anche questioni ipotetiche. (*Precedenti: S. 70/2021 - mass. 43768; S. 38/2021 - mass. 43690*).

Massima n. 44760

Titolo

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione Lombardia - Incarichi dirigenziali presso la Giunta regionale conferiti a soggetti esterni ai ruoli dell'amministrazione - Proroga dei contratti a tempo determinato in essere per dodici mesi - Denunciata violazione dei principi di imparzialità della pubblica amministrazione e di separazione tra politica e amministrazione - Carente motivazione e incompleta ricostruzione del quadro normativo - Inammissibilità delle questioni. (Classif. 131009).

Testo

Sono dichiarate inammissibili, per carenza di motivazione e incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 97 e 117 Cost., dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2021, che proroga per 12 mesi i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato del personale con qualifica dirigenziale presso la Giunta regionale esterno ai ruoli dell'amministrazione. Il ricorso non si confronta, neanche succintamente, con la disciplina statale degli incarichi dirigenziali né considera il rapporto tra la norma censurata e le funzioni dirigenziali previste dalla legge reg. Lombardia n. 20 del 2008; inoltre, sostenendo - in riferimento all'art. 117 Cost. - la violazione del principio di separazione tra politica e amministrazione, non specifica a quale materia esso sarebbe ascrivibile e non precisa quale competenza statale sarebbe incisa dalla norma censurata. (*Precedenti: S. 170/2021 - mass. 44134; S. 265/2020 - mass. 42987; S. 154/2019 - mass. 42418*).

Atti oggetto del giudizio

Parametri costituzionali

Costituzione art. 97

Costituzione art. 117

Massima n. 44761

Titolo

Regioni (competenza esclusiva statale) - Ordinamento civile e penale - Riparto di competenze - Disciplina del rapporto di lavoro del personale delle Regioni (nella specie: incarichi dirigenziali esterni) - Rapporti lavorativi già in essere - Competenza esclusiva statale - Profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale - Competenza residuale regionale (nel caso di specie: illegittimità costituzionale della norma della Regione Lombardia che proroga, in ragione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, per 12 mesi i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato del personale con qualifica dirigenziale presso la Giunta regionale esterno ai ruoli dell'amministrazione). (Classif. 216021).

Testo

Gli interventi legislativi che incidono sui rapporti lavorativi in essere sono ascrivibili alla materia «ordinamento civile», dovendosi per converso ricondurre alla materia residuale dell'organizzazione amministrativa regionale quelli che intervengono "a monte", in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto, e riguardano profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale. (*Precedenti*: S. 39/2022 - mass. 44653; S. 9/2022 - mass. 44495; S. 195/2021 - mass. 44312; S. 25/2021 - mass. 43609; S. 20/2021 - mass. 43604; S. 273/2020 - mass. 43075; S. 194/2020 - mass. 43033; S. 128/2020 - mass. 43487; S. 126/2020 - mass. 43224; S. 241/2018 - mass. 40601).

Il conferimento degli incarichi dirigenziali esterni - di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 - si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato, e la disciplina del relativo rapporto, compresa quella afferente alla sua durata massima, appartiene alla materia dell'ordinamento civile. (*Precedenti*: S. 257/2016 - mass. 39214; S. 310/2011 - mass. 35950; S. 324/2010 - mass. 35020).

(Nel caso di specie, è dichiarato costituzionalmente illegittimo - per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l, Cost. - l'art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2021, che, in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, proroga per dodici mesi i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato in essere stipulati, per il conferimento degli incarichi dirigenziali presso la Giunta regionale, con soggetti esterni ai ruoli dell'amministrazione. La disposizione impugnata dal Governo, influenzando sulla durata di contratti di lavoro in essere, ricade nell'ambito materiale dell'ordinamento civile, senza che ricorrano specifiche ed eccezionali ragioni di natura pubblicistico-organizzativa che possano farla ritenere prevalentemente riferibile alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale. Il legislatore regionale ha, pertanto, realizzato una interferenza "a valle" del rapporto di lavoro, adottando una formulazione che investe tutti i contratti in essere, a prescindere dalla durata complessiva che, invece, l'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, stabilisce, a seconda della funzione dirigenziale, in tre o cinque anni; né, a fronte del carattere provvedimentale della norma impugnata - che la rende soggetta a un controllo di costituzionalità particolarmente severo - la difesa regionale ha dimostrato il rispetto di tali limiti temporali). (*Precedente*: S. 128/2020 - mass. 43487).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Lombardia 19/05/2021 n. 7 art. 3 co. 1

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Pronuncia

SENTENZA N. 84

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia 19 maggio 2021, n. 7 (Legge di semplificazione 2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20 luglio 2021, depositato in cancelleria il 27 luglio 2021, iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Alessandra Zimmiti e Piera Pujatti per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 marzo 2022.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato a mezzo posta elettronica certificata il 20 luglio 2021 e depositato il successivo 27 luglio (reg. ric. n. 40 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso – in riferimento agli artt. 97, 117 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Lombardia 19 maggio 2021, n. 7 (Legge di semplificazione 2021).

È impugnato, segnatamente, il comma 1 di questa disposizione, il quale stabilisce che, «[i]n considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e della necessità di assicurare la funzionalità operativa delle strutture della Giunta regionale, tenuto altresì conto delle specifiche competenze ed esperienze professionali acquisite, i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato del personale con qualifica dirigenziale presso la Giunta, stipulati ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), previa selezione pubblica, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, sono prorogati di dodici mesi rispetto alla loro attuale scadenza».

1.1.– Il ricorrente ritiene che tale norma violi, innanzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile», anche in relazione all'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), applicabile alle Regioni in virtù del successivo comma 6-ter.

Al riguardo, l'Avvocatura generale premette che il citato art. 19, comma 6, disciplina il conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali a soggetti esterni ai ruoli dell'amministrazione, stabilendo, tra l'altro, che la loro durata non può eccedere il termine di tre anni per gli incarichi "apicali" o di funzione dirigenziale di livello generale e quello di cinque anni per gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale non generale.

Quindi osserva che, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'attribuzione degli incarichi dirigenziali esterni «si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato», con la conseguenza che la disciplina «del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico» apparterebbe alla materia dell'ordinamento civile (è citata la sentenza n. 324 del 2010).

Del resto, proprio sulla base di tali argomenti – precisa la difesa statale – questa Corte avrebbe dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale diretta, analogamente a quella oggetto dell'odierna impugnazione, a disporre la proroga della durata di incarichi dirigenziali in essere (è citata la sentenza n. 310 del 2011).

L'impugnato art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2021, disponendo la proroga di dodici mesi, rispetto alla loro attuale scadenza, dei contratti in essere al momento della sua entrata in vigore, invaderebbe quindi la competenza statale nella materia «ordinamento civile», ponendosi, in ogni caso, in contrasto con l'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, perché non garantirebbe il rispetto dei limiti di durata massima prescritti da tale disposizione.

1.2.– Sarebbero altresì violati gli artt. 97 e «117 della Costituzione, anche in relazione» agli artt. 1, comma 3, 4, 14 e 27, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Ad avviso della difesa statale, infatti, gli atti inerenti all'instaurazione e alla gestione dei rapporti di lavoro dovrebbero essere riservati – in ossequio al principio della separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e quelle di gestione amministrativa – alla competenza delle «figure di vertice dirigenziale», alle quali il legislatore regionale, disponendo direttamente la proroga degli incarichi dirigenziali esterni, si sarebbe invece sovrapposto, ledendo la «imparzialità della pubblica amministrazione».

D'altra parte, poiché il principio della separazione fra politica e amministrazione sarebbe sancito dagli artt. 4 e 14 del d.lgs. n. 165 del 2001, al cui rispetto le Regioni a statuto ordinario sarebbero tenute secondo quanto previsto dagli artt. 1, comma 3, e 27, comma 1, dello stesso decreto legislativo, la sua compromissione determinerebbe anche la violazione dell'art. 117 Cost.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, nella persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo di dichiarare inammissibili o comunque non fondate le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.– L'eccezione di inammissibilità discenderebbe: in primo luogo, dall'assertività del ricorso, il quale non specificerebbe in che modo sarebbero state lese le competenze legislative statali; in secondo luogo, dalla natura ipotetica delle questioni, che sarebbero state in sostanza prospettate sul presupposto, indimostrato, che la norma regionale impugnata possa essere interpretata nel senso: a) di non imporre il rispetto degli indicati limiti di durata degli incarichi esterni, determinandone quindi il possibile superamento; b) di disporre direttamente, a prescindere dunque da un successivo atto di gestione, la proroga degli incarichi stessi.

2.2.– Nel merito, le questioni sarebbero comunque non fondate.

2.2.1.– Prendendo le mosse dalla dedotta invasione della competenza statale in materia di ordinamento civile, la resistente ritiene che, al contrario, l'art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2021 sia espressione della propria competenza residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale.

La proroga oggetto della norma censurata, infatti, sarebbe stata introdotta in conseguenza della sospensione delle procedure selettive per il conferimento degli incarichi dirigenziali «in conformità alle disposizioni statali per il contenimento dell'epidemia» e sarebbe, pertanto, preordinata a evitare un «vuoto amministrativo» e ad assicurare la funzionalità degli uffici della Giunta regionale.

D'altro canto, nemmeno risulterebbero violati i limiti temporali degli incarichi dirigenziali esterni previsti dal legislatore statale, poiché i contratti interessati dall'impugnato art. 3, comma 1, sarebbero stati stipulati, come espressamente previsto dalla norma regionale stessa, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, sicché la loro durata «non pot[er]ebbe» essere quella stabilita da tale disposizione. Ciò che sarebbe avvalorato dalla circostanza che tali contratti, da un lato, avrebbero ad oggetto incarichi dirigenziali di livello non generale e sarebbero, quindi, soggetti al termine massimo quinquennale (e non triennale); dall'altro, come emergerebbe dalla allegata deliberazione della Giunta regionale 31 maggio 2021, n. 4812, sarebbero stati sottoscritti a seguito di avviso pubblico del 2017 per una durata inferiore a cinque anni. La proroga di dodici mesi «disposta nel 2021» sarebbe pertanto rispettosa del suddetto limite.

2.2.2.– Anche le questioni promosse in riferimento agli artt. 97 e 117 Cost. sarebbero non fondate.

Secondo la resistente, infatti, il principio della separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e quelle di gestione non sarebbe violato, in quanto il legislatore regionale avrebbe autorizzato «i soggetti preposti agli uffici di vertice» a disporre la proroga, senza sostituirsi a questi ultimi, come confermato dalla successiva adozione di un apposito provvedimento amministrativo – la deliberazione della Giunta regionale poc'anzi citata – con il quale gli incarichi in discorso sono stati, per l'appunto, prorogati.

3.– Con memoria depositata il 15 febbraio 2022, la Regione Lombardia ha ribadito le argomentazioni già illustrate nell'atto di costituzione in giudizio e ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni ivi formulate.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 40 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia 19 maggio 2021, n. 7 (Legge di semplificazione 2021), il quale così recita: «[i]n considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e della necessità di assicurare la funzionalità operativa delle strutture della Giunta regionale, tenuto altresì conto delle specifiche competenze ed esperienze professionali acquisite, i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato del personale con qualifica dirigenziale presso la Giunta, stipulati ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), previa selezione pubblica, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, sono prorogati di dodici mesi rispetto alla loro attuale scadenza».

1.1.– Il ricorrente ritiene che questa disciplina violi l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione alla materia «ordinamento civile», incidendo su rapporti di lavoro in essere e determinando il superamento dei limiti di durata massima degli incarichi dirigenziali prescritti dall'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), applicabile anche alle Regioni secondo quanto previsto dal successivo comma 6-ter.

Risulterebbero, inoltre, violati gli artt. 97 e «117 della Costituzione, anche in relazione» agli artt. 1, comma 3, 4, 14 e 27, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto il legislatore regionale, ledendo il principio di «imparzialità della pubblica amministrazione», si sarebbe sovrapposto alle «figure di vertice dirigenziale», alle quali – in ossequio al principio di separazione tra politica e amministrazione sancito dalle citate disposizioni legislative – dovrebbe essere invece riservata la competenza in ordine all'adozione degli atti relativi alla gestione dei rapporti di lavoro.

2.– In via preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa della Regione Lombardia, che investono le singole censure articolate con il ricorso.

2.1.– In particolare, quanto alla questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la Regione eccepisce anzitutto un difetto di motivazione in merito alle concrete modalità della dedotta lesione delle competenze statali.

L'eccezione è priva di pregio.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, il ricorrente ha l'onere, sia di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, sia di specificare le ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, adducendo una, sia pure sintetica, argomentazione a sostegno delle censure (ex plurimis, sentenze n. 17 del 2022 e n. 234 del 2021).

Nella specie il ricorrente è chiaro nell'illustrare la doglianza, dal momento che, dopo avere ricordato la giurisprudenza di questa Corte sulla disciplina degli incarichi dirigenziali di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, sostiene l'invasione della competenza statale in materia di «ordinamento civile» poiché la norma regionale interverrebbe su rapporti già sorti senza rispettare i previsti limiti di durata massima degli incarichi dirigenziali.

2.1.1.– Sotto quest'ultimo aspetto, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità della questione in parola anche in ragione della sua natura ipotetica.

Nemmeno questa eccezione è fondata.

In disparte la considerazione che la costante giurisprudenza costituzionale ammette che, nei giudizi in via principale, possano essere promosse anche questioni ipotetiche (ex plurimis, sentenze n. 70 e n. 38 del 2021), l'odierno ricorrente denuncia, in ogni caso, il vizio di illegittimità costituzionale rilevando che l'impugnato art. 3, comma 1, prorogherebbe in modo indiscriminato di dodici mesi tutti i contratti in essere al momento della sua entrata in vigore, senza stabilire il necessario rispetto dei precisi limiti temporali fissati dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

2.2.– È fondata, invece, l'eccezione di inammissibilità per carenza di motivazione in relazione alla seconda censura, che il ricorrente ha genericamente formulato in riferimento all'intero art. 117 Cost., evocando apoditticamente gli artt. 4 e 14 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il ricorso, infatti, sostenendo la violazione, con riguardo a tale parametro, del principio di separazione tra politica e amministrazione, non specifica in alcun modo a quale materia esso sarebbe ascrivibile e, quindi, nemmeno precisa quale competenza statale sarebbe incisa dall'art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2021.

La questione promossa in riferimento all'art. 117 Cost. deve, pertanto, essere dichiarata inammissibile.

3.– Benché non eccepita, deve essere rilevata d'ufficio l'inammissibilità anche della censura concernente la violazione dell'art. 97 Cost., in relazione al principio di imparzialità della pubblica amministrazione.

Il ricorrente, infatti, ritiene che tale principio sia pregiudicato poiché la norma regionale impugnata priverebbe le «figure di vertice dirigenziale» della competenza spettante loro a gestire gli incarichi dirigenziali.

Nell'argomentare la doglianza, tuttavia, il ricorso non si confronta, neanche succintamente, con la disciplina statale degli incarichi dirigenziali, alla stregua della quale gli incarichi "apicali" e quelli di funzione dirigenziale di livello generale sono conferiti, in realtà, su proposta del Ministro, ovvero proprio dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, mentre solo gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale non generale sono attribuiti dai dirigenti generali (artt. 16, comma 1, lettera b, e 19, commi 3, 4 e 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, questi ultimi richiamati dall'evocato art. 19, comma 6, del medesimo decreto legislativo).

Inoltre, l'Avvocatura generale trascura del tutto di considerare il rapporto tra la norma censurata e le funzioni dirigenziali previste dalla legge della Regione Lombardia 7 luglio 2008, n. 20 (Testo unico delle

leggi regionali in materia di organizzazione e personale), che, quanto alla dirigenza della Giunta regionale, contempla diverse figure: in particolare, quelle del direttore, del dirigente di servizio, del dirigente di ufficio, del dirigente di funzione ispettiva o di vigilanza e, infine, del dirigente di progetto o di ricerca.

In questo modo, la censura statale omette persino di indicare a quale tra le varie figure dirigenziali regionali la norma impugnata avrebbe dovuto riservare la competenza a prorogare gli incarichi già attribuiti.

Le evidenziate lacune conducono alla declaratoria di inammissibilità in parte qua del ricorso per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento (ex plurimis, sentenze n. 170 del 2021, n. 265 del 2020 e n. 154 del 2019).

4.– La questione promossa in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. è fondata.

4.1.– La norma regionale impugnata, dal contenuto sostanzialmente provvedimentale, dispone la proroga di dodici mesi, rispetto alla loro scadenza, dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato in essere al momento della sua entrata in vigore, stipulati per il conferimento degli incarichi dirigenziali presso la Giunta regionale ai sensi dell’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, ovvero con soggetti esterni ai ruoli dell’amministrazione.

4.2.– In via generale, va ricordato che secondo la giurisprudenza di questa Corte gli interventi legislativi che incidono sui rapporti lavorativi in essere sono ascrivibili alla materia «ordinamento civile», dovendosi per converso ricondurre alla materia residuale dell’organizzazione amministrativa regionale quelli che intervengono “a monte”, in una fase antecedente all’instaurazione del rapporto, e riguardano profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego pubblico regionale (ex plurimis, sentenze n. 39 e n. 9 del 2022; n. 195, n. 25 e n. 20 del 2021; n. 273, n. 194 e n. 126 del 2020; n. 241 del 2018).

Con specifico riferimento agli incarichi dirigenziali esterni di cui all’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, inoltre, va precisato che secondo questa Corte il loro conferimento «si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato» e la disciplina del relativo rapporto, compresa quella afferente alla sua durata massima, appartiene alla materia dell’ordinamento civile (sentenza n. 324 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 257 del 2016 e n. 310 del 2011).

4.3.– L’art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2021 ricade pertanto nell’ambito materiale dell’ordinamento civile, in quanto attiene a contratti di lavoro in essere, influenzando sulla relativa durata.

4.3.1.– Peraltro, il legislatore regionale ha realizzato tale interferenza “a valle” del rapporto di lavoro, adottando una formulazione onnicomprensiva, che investe tutti i contratti in essere, prorogandoli «di dodici mesi rispetto alla loro attuale scadenza», quale che essa sia e, quindi, a prescindere dalla durata complessiva, che invece l’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce in tre anni per gli incarichi “apicali” o di funzione dirigenziale di livello generale e in cinque anni per quelli di direzione degli uffici di livello dirigenziale non generale.

Rileva, al riguardo, la considerazione che la difesa della Regione Lombardia – a fronte del carattere chiaramente provvedimentale della norma censurata, che la rende soggetta a un controllo di costituzionalità particolarmente severo – non ha dimostrato il rispetto dei menzionati limiti temporali. Questo, infatti, non può essere desunto né dalla circostanza per cui detti contratti sarebbero stati stipulati a seguito di «avviso pubblico del 2017» – ciò che non è di per sé solo sufficiente ad escludere l’evidenziato sconfinamento –, né dall’allegata deliberazione della Giunta regionale 31 maggio 2021, n. 4812, dalla quale non emerge la durata complessiva degli incarichi in questione e nemmeno, in ogni caso, la conferma che essi fossero gli unici in corso di esecuzione al momento dell’entrata in vigore della norma impugnata.

4.4.– I rilievi svolti conducono a concludere che l’art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2021 viola la competenza legislativa statale nella materia dell’ordinamento civile.

4.5.– Del resto, la fattispecie in esame è sostanzialmente differente da quella considerata da questa Corte nella sentenza n. 128 del 2020 in relazione a una norma regionale concernente la proroga di incarichi di posizione organizzativa, dal momento che non ricorrono, nel caso qui scrutinato, specifiche ed eccezionali ragioni di natura pubblicistico-organizzativa che facciano ritenere la disposizione impugnata prevalentemente riferibile alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale.

Non è, infatti, condivisibile la tesi della resistente, secondo cui la censurata proroga sarebbe stata indotta dall'impossibilità, causata dalla sospensione delle procedure selettive «in conformità alle disposizioni statali per il contenimento dell'epidemia», di procedere al conferimento degli incarichi prossimi alla scadenza.

Fin dal decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, infatti, il legislatore statale ha disposto la sospensione delle sole procedure concorsuali (sempre che la valutazione dei candidati non potesse avvenire su base curriculare o in modalità telematica) e ha lasciato, invece, espressamente ferma la possibilità di svolgere le procedure per il conferimento degli incarichi dirigenziali in via telematica (art. 87, comma 5, le cui previsioni, introdotte in via temporanea, sono state poi nella sostanza reiterate dalla successiva normativa statale sull'emergenza e dai numerosi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con i quali sono state adottate misure volte al contenimento della curva epidemiologica).

D'altronde, l'asserita sospensione dedotta dalla resistente è smentita anche dalla stessa documentazione da essa depositata: dalla deliberazione della Giunta regionale dianzi richiamata emerge, infatti, che la Regione Lombardia – nel conferire alcuni incarichi dirigenziali vacanti o che sarebbero divenuti tali dal successivo 1° giugno – ha preventivamente ricercato i dirigenti di ruolo disponibili svolgendo un'apposita procedura selettiva.

5.– Sulla scorta delle argomentazioni che precedono, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2021.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia 19 maggio 2021, n. 7 (Legge di semplificazione 2021);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'1 aprile 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.



CORTE COSTITUZIONALE



Sentenza **39/2022**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente AMATO - Redattore AMOROSO

Udienza Pubblica del **25/01/2022** Decisione del **25/01/2022**

Deposito del **22/02/2022** Pubblicazione in G. U. **23/02/2022**

Norme impugnate: Art. 3 della legge della Regione Siciliana 04/03/2021, n. 6.

Massime: **44652 44653**

Atti decisi: **ric. 27/2021**

Massima n. 44652

Titolo

Giudizio costituzionale in via principale - Tutela delle autonomie speciali - Impugnazione di legge di Regione ad autonomia speciale - Onere di confronto con le competenze legislative previste dallo statuto di autonomia - Omissione - Ammissibilità della questione, allorquando la normativa impugnata non sia in alcun modo riferibile a tali competenze. (Classif. 113006).

Testo

Nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di una Regione ad autonomia speciale, l'omissione dell'indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione quando la normativa impugnata non sia in alcun modo riferibile a tali competenze, così da escludere l'utilità del confronto. Pertanto, il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile, fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia. (*Precedenti*: S. 25/2021 - mass. 43608; S. 279/2020 - mass. 43134; S. 194/2020 - mass. 43029; S. 25/2020 - mass. 42257; S. 119/2019 - mass. 42770; S. 151/2015 - mass. 38485; S. 16/2012 - mass. 36053; S. 213/2003 - mass. 27819).

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117

Massima n. 44653

Titolo

Regioni (competenza esclusiva statale) - Ordinamento civile e penale - Disciplina del rapporto di lavoro del personale delle Regioni, anche a statuto speciale (nella specie: personale delle società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali) - Rapporti lavorativi già in essere - Competenza esclusiva statale - Profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale - Competenza residuale regionale (nel caso di specie: illegittimità costituzionale delle norme della Regione Siciliana che disciplinano il ricollocamento o la

mobilità del personale eccedentario delle società partecipate in liquidazione). (Classif. 216021).

Testo

Gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere - ivi compresi quelli relativi al personale delle Regioni a statuto speciale - sono da ricondurre alla materia dell'ordinamento civile, mentre i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale rientrano nella competenza legislativa residuale regionale. (*Precedenti: S. 195/2021 - Mass. 44312; S. 194/2020 - mass. 43033; S. 126/2020 - mass. 43224; S. 16 del 2020 - mass. 41461; S. 81 del 2019 - mass. 42358; S. 172 del 2018 - mass. 40163; S. 191/2017 - mass. 41906; S. 257 del 2016 - mass. 39218; S. 186/2016 - mass. 39017; S. 211 del 2014 - mass. 38098; S. 151 del 2010 - mass. 34613; S. 189 del 2007 - mass. 31369.*)

Le disposizioni inerenti al personale delle società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali, in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato, sono riconducibili alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile. (*Precedenti: S. 227/2020 - mass. 42656; S. 159/2020 - mass. 43329; S. 25/2020 - mass. 42260; S. 251/2016 - mass. 39229; S. 326/2008 - mass. 32823.*)

(Nel caso di specie, è dichiarato costituzionalmente illegittimo - per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. e dell'art. 14 dello statuto speciale - l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2021, il quale consente a richiesta l'inserimento nell'albo del personale delle società partecipate in liquidazione, per il ricollocamento o la mobilità del relativo personale eccedentario, dei dipendenti che, pur avendo maturato i requisiti in base alla legislazione regionale vigente, non vi siano stati inclusi per oggettivi impedimenti. La disposizione impugnata dal Governo consente, solo a tali dipendenti, di beneficiare della procedura di mobilità riservata di cui all'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2014, a carattere transitorio e non più vigente, con ciò reintroducendo l'obbligo per le società controllate dalla Regione di attingere a tale elenco, prima di poter procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato, e richiamando la disciplina statale dell'epoca quanto alla mobilità orizzontale del personale eccedentario delle società stesse mediante trasferimenti o nuove assunzioni. Per tale via, la disciplina in esame - che si colloca nell'area della materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile - si pone in dissonanza con le nuove specifiche previsioni statali vigenti, concernenti la gestione delle eccedenze di personale delle società a controllo pubblico, quali dettate dall'art. 25 TUSP, come modificato dal d.l. n. 162 del 2019, come conv.)

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 04/03/2021 n. 6 art. 3

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

statuto regione Sicilia art. 14

Pronuncia

SENTENZA N. 39

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6 (Disposizioni per la crescita del sistema produttivo regionale. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-14 maggio 2021, depositato in cancelleria il 18 maggio 2021, iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

udito l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2022.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso depositato il 18 maggio 2021 (reg. ric. n. 27 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 25 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), come modificato dal decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6 (Disposizioni per la crescita del sistema produttivo regionale. Disposizioni varie).

1.1. L'impugnato art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2021, rubricato «Disposizioni in materia di albo del personale delle società partecipate in liquidazione» stabilisce, nel suo unico comma, che «[c]oloro che hanno maturato il requisito ai sensi dell'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21 e successive modificazioni nonché ai sensi del comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 e successive modificazioni e che, per oggettivi impedimenti, non sono stati inseriti nell'albo, possono essere immessi su espressa richiesta, da presentarsi entro e non oltre 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata consentirebbe l'inserimento nell'albo del personale delle società partecipate in liquidazione anche ai dipendenti che, pur avendo maturato i requisiti in base alla legislazione regionale vigente, non vi siano stati inclusi in ragione di oggettivi impedimenti, non meglio definiti.

La disposizione regionale, pertanto, determinerebbe la riapertura dei termini della normativa statale di carattere transitorio, la cui efficacia è oramai conclusa, in contrasto con quanto disposto dall'art. 25 del d.lgs. n. 175 del 2016, il quale reca «[d]isposizioni in materia di personale».

Il ricorrente osserva che questa disposizione ha individuato per gli anni 2020, 2021 e 2022 un nuovo meccanismo per la ricollocazione del personale delle società a controllo pubblico, anche da porre in liquidazione, affidando alle Regioni la tenuta e la gestione dell'elenco del relativo personale eccedente ai fini dei procedimenti di mobilità.

Inoltre, la menzionata disposizione statale prevede che alla fine del periodo transitorio la gestione dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati è affidata all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL). Le modalità attuative sono, poi, indicate nel decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e il Ministro dell'economia e delle finanze 9 novembre 2017 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 25 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, in materia di personale delle società a partecipazione pubblica).

Ciò precisato, ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale conterrebbe una disciplina in contrasto con la norma statale, eccedendo dalle competenze legislative della Regione Siciliana, come delineate dall'art. 14 dello statuto reg. Siciliana, versandosi nella materia «ordinamento civile».

Sotto tale profilo, il ricorrente ricorda che ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica si applica la disciplina del codice civile, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016 (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 25 del 2020).

Sarebbe, pertanto, violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Inoltre, ad avviso della difesa del ricorrente, la norma regionale impugnata, riaprendo i termini per l'iscrizione all'albo del personale delle società partecipate in liquidazione solo per i dipendenti in essa indicati, determinerebbe anche una ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'intera platea dei lavoratori dipendenti da società a controllo pubblico ai sensi dell'art. 25 del d.lgs. n. 175 del 2016.

Sussisterebbe, quindi, anche la violazione dell'art. 3 Cost.

2.– La Regione Siciliana non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1. Con ricorso depositato il 18 maggio 2021 (reg. ric. n. 27 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, quest'ultimo anche in relazione all'art. 25 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) – d'ora in poi, anche: TUSP – come modificato dal decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6 (Disposizioni per la crescita del sistema produttivo regionale. Disposizioni varie).

Il ricorrente deduce che l'impugnato art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2021, nel consentire l'inserimento nell'albo del personale delle società partecipate in liquidazione anche ai dipendenti che, pur avendo maturato i requisiti in base alla legislazione regionale vigente, non vi siano stati inclusi in ragione di oggettivi impedimenti, non meglio definiti, determinerebbe la riapertura dei termini di una disciplina statale di carattere transitorio, la cui efficacia è oramai conclusa, concernente il ricollocamento o la mobilità del personale eccedentario delle società partecipate pubbliche.

La norma impugnata, vertendo nella materia dell'«ordinamento civile», si porrebbe, quindi, in contrasto con l'art. 14 dello statuto reg. Siciliana e con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Inoltre, la disposizione censurata, comportando la riapertura dei termini per l'iscrizione all'albo soltanto per i dipendenti in essa indicati, violerebbe l'art. 3 Cost. perché determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'intera platea dei lavoratori dipendenti di società a controllo pubblico.

2. In via preliminare, deve rilevarsi che le questioni di costituzionalità sono ammissibili.

2.1. Il ricorrente, sia pure sinteticamente, ha evidenziato i motivi per cui la disposizione regionale impugnata confligge con i parametri invocati deducendo argomentazioni di merito, a sostegno della censura, che consentono di ritenere raggiunta la «soglia minima di chiarezza e completezza» (ex plurimis, sentenze n. 25 del 2020, n. 201 e n. 83 del 2018).

2.2. Deve, inoltre, rilevarsi che le questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili anche se il ricorrente non si è espressamente confrontato con le competenze legislative esclusive assegnate alla Regione dallo statuto speciale, essendosi limitato a richiamarne l'art. 14, che prevede, in particolare, la competenza esclusiva della Regione in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali».

Al riguardo deve confermarsi la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di una Regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, richiede che quest'ultimo si confronti con le competenze legislative previste dallo statuto di autonomia (ex plurimis, sentenza n. 279 del 2020 e n. 119 del 2019). Si è altresì affermato che «“il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012), fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia (sentenza n. 213 del 2003)” (sentenza n. 151 del 2015)» (sentenza n. 25 del 2021).

Nella specie, il ricorrente ha dedotto la violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», facendo riferimento anche all'art. 25 TUSP, che reca la disciplina per la «riallocazione totale o parziale» del personale eccedente delle società a partecipazione pubblica. Sicché, il contenuto privatistico (nella prospettazione del ricorrente) della disposizione regionale impugnata, nella

parte in cui attiene alla disciplina dei rapporti di lavoro dei dipendenti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso le società in liquidazione a partecipazione pubblica, e la natura del parametro invocato, che fa riferimento alla competenza esclusiva statale in materia «ordinamento civile», escludono, di per sé, l'utilità del confronto con le disposizioni statutarie, dal momento che lo statuto per la Regione Siciliana non prevede alcuna competenza regionale nella materia dell'ordinamento civile (sentenze n. 25 del 2021, n. 194 e n. 25 del 2020).

In ogni caso, l'indicazione, come parametro, anche dell'art. 14 dello statuto reg. Siciliana sta proprio a significare la implicita deduzione dell'Avvocatura secondo cui la materia dell'«ordinamento civile» non rientra nel catalogo delle competenze esclusive della Regione Siciliana, nemmeno in quella avente ad oggetto l'«ordinamento degli uffici e degli enti regionali».

3.– Passando al merito, deve premettersi il quadro normativo, regionale e statale, nel quale si colloca la disposizione impugnata.

L'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2021, rubricato «[d]isposizioni in materia di albo del personale delle società partecipate in liquidazione», testualmente dispone nel suo unico comma: «[c]oloro che hanno maturato il requisito ai sensi dell'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21 e successive modificazioni nonché ai sensi del comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 e successive modificazioni e che, per oggettivi impedimenti, non sono stati inseriti nell'albo, possono essere immessi su espressa richiesta, da presentarsi entro e non oltre 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

La norma censurata si riempie di contenuto mediante l'espreso richiamo di due precedenti disposizioni regionali in tema di disciplina del personale delle società a partecipazione pubblica in liquidazione.

3.1.– In primo luogo, viene in rilievo l'art. 64 della legge della Regione Siciliana 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 “Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale”. Disposizioni varie), il quale, ai fini che qui interessano, ha previsto l'istituzione, presso l'Ufficio speciale delle società in liquidazione, dell'«albo dei dipendenti delle medesime società in liquidazione a totale o maggioritaria partecipazione regionale» (comma 1), in cui «devono essere iscritti tutti i dipendenti attualmente in servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso le società in liquidazione, assunti prima del 31 dicembre 2009» (comma 2). Oltre ai dipendenti con una minore anzianità lavorativa perché assunti dopo tale data, sono anche «esclusi dall'albo i dipendenti non in possesso dei superiori requisiti soggettivi, nonché quelli assunti in violazione alle vigenti disposizioni regionali e statali in materia di reclutamento di personale e divieti di assunzioni» (comma 3).

La formazione di tale albo aveva l'effetto che le società partecipate – nonché l'IRFIS FinSicilia spa e gli organismi strumentali della Regione – non potevano procedere a nuove assunzioni se non attingendo all'albo stesso (comma 4). I dipendenti iscritti nell'albo potevano essere assegnati o trasferiti ad altre società (comma 7), realizzandosi così una forma di mobilità orizzontale del personale delle società partecipate in liquidazione, in sintonia con la procedura di mobilità prevista, all'epoca, dalla normativa statale sulle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni in applicazione dell'espresamente richiamato comma 563 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)».

La formazione dell'albo aveva anche un indiretto limite temporale perché le società partecipate in liquidazione avrebbero dovuto trasmettere – entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa (19 agosto 2014) – all'Ufficio speciale delle società in liquidazione e alla Ragioneria generale della Regione il

piano «con la individuazione del numero dei soggetti inserito nell'albo di cui al comma 1 che, in base ai rispettivi fabbisogni e nei limiti finanziari previsti nei propri bilanci, intendono assumere» (comma 5 dell'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2014).

Si trattava quindi di una disciplina speciale a carattere temporaneo, che coniugava aspetti organizzativi relativi alla formazione dell'albo, rientranti nella competenza del legislatore regionale (art. 14 dello statuto reg. Siciliana), con la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro quanto agli effetti della procedura di mobilità, rientrante nella materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale.

3.2.– La disposizione regionale impugnata, poi, richiama anche il comma 1 dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), il quale – come sostituito dall'art. 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana 9 agosto 2018, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2018, n. 8. Norma transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di area vasta) – stabiliva che «[n]ell'albo dei dipendenti delle società in liquidazione di cui all'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21 e successive modifiche ed integrazioni devono essere iscritti anche i dipendenti delle società a totale o maggioritaria partecipazione regionale poste in liquidazione successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21».

La disposizione, impugnata nella sua formulazione originaria dal Presidente del Consiglio dei ministri (con ricorso iscritto al n. 44 del 2018 e deciso con sentenza n. 25 del 2020), conteneva l'espressa previsione che al suddetto albo dei dipendenti delle società partecipate in liquidazione non si applicava l'art. 19 TUSP sulla disciplina (privatistica) dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico.

Proprio in ragione dell'impugnativa del Governo, che censurava specificamente tale esclusione dell'applicazione della disciplina privatistica del rapporto, la Regione Siciliana ha subito approvato la menzionata legge di modifica che ha sostituito i primi quattro commi della disposizione, in particolare eliminando la previsione di non applicabilità dell'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016 (con conseguente dichiarazione di cessazione della materia del contendere in parte qua: sentenza n. 25 del 2020, citata).

Inoltre, nel novellato comma 2 della disposizione (art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018) era espressamente richiamato l'art. 25, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, secondo il quale le società a controllo pubblico non potevano procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo dagli elenchi del personale fuoriuscito dalle altre società per la totalità delle assunzioni.

In sostanza, il legislatore regionale del 2018 ha ampliato la platea dei lavoratori delle società partecipate in liquidazione che potevano essere iscritti all'albo, istituito nel 2014 (dall'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2014), riaprendo il termine di operatività delle procedure di mobilità e fissandone uno nuovo (31 dicembre 2018), nel contesto dell'applicabilità della speciale e temporanea disciplina statale della mobilità del personale eccedentario delle società a partecipazione pubblica, che quindi valeva anche per il personale delle società a partecipazione pubblica.

In particolare, la disposizione statale menzionata (l'art. 25 del d.lgs. n. 175 del 2016), nel quadro del più ampio programma perseguito dal TUSP, volto alla razionalizzazione e alla revisione delle partecipazioni delle pubbliche amministrazioni e alla efficiente gestione delle stesse, aveva dettato una disciplina, di carattere transitorio, per effetto della quale, entro il 30 settembre 2017, le società a controllo pubblico hanno dovuto effettuare la ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, prevedendo, altresì, a carico delle Regioni l'onere di formare e gestire l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti, anche al fine di agevolare processi di mobilità in ambito regionale.

Più specificamente, il comma 4 dell'art. 25 TUSP ha stabilito che, fino al 30 giugno 2018, le società a controllo pubblico non potevano procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo, con le modalità definite dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato di concerto con il

Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza unificata, agli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti.

L'eliminazione (nell'originaria formulazione dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018) della deroga all'art. 19 TUSP assicurava poi l'applicabilità generalizzata della disciplina privatistica del rapporto di lavoro delle società a partecipazione pubblica.

4.– Per effetto di questo duplice richiamo – dell'art. 64 della legge reg. n. 21 del 2014 e dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 – la disposizione attualmente impugnata, dunque, collocandosi nel solco della precedente disciplina regionale indicata, consente – ai dipendenti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, assunti presso le società in liquidazione prima del 31 dicembre 2009, e ai dipendenti delle società a partecipazione regionale che, alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, risultavano essere state poste in liquidazione successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo art. 64 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2014 – l'inserimento nell'albo dei dipendenti delle società in liquidazione partecipate dalla Regione, i quali in precedenza per «oggettivi impedimenti» non vi fossero stati inseriti.

Dall'inclusione, ora per allora, di questi dipendenti in tale albo consegue – peraltro condizionatamente alla ricorrenza di un presupposto oltremodo vago (consistente in «oggettivi impedimenti») – che viene riattivata l'applicazione, solo nei loro confronti, della disciplina della mobilità di cui all'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2014, la quale invece, coniugandosi alla disciplina statale dell'epoca di regolamentazione degli effetti sostanziali della mobilità (anteriore al TUSP), aveva esaurito la sua funzione.

Si ha, quindi, che questa riattivazione dell'operatività dell'albo, istituito nel 2014, si colloca ora nell'area di applicazione della disposizione di cui all'art. 25 TUSP, nella formulazione vigente attualmente dopo le modifiche apportate dal d.l. n. 162 del 2019, come convertito.

Deve, infatti, sottolinearsi che la norma statale, alla quale l'impugnato art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2021 non può che relazionarsi, è mutata, in quanto l'art. 25 TUSP è stato sostituito dal richiamato d.l. n. 162 del 2019.

La disposizione statale, nella formulazione attualmente vigente stabilisce, infatti, che «[e]ntro il 30 settembre di ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, le società a controllo pubblico effettuano una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 24. L'elenco del personale eccedente, con la puntuale indicazione dei profili posseduti, è trasmesso alla Regione nel cui territorio la società ha sede legale secondo modalità stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131». E prosegue prescrivendo che «[l]e regioni formano e gestiscono l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti ai sensi del comma 1 e agevolano processi di mobilità in ambito regionale, con le modalità stabilite dal decreto previsto dal medesimo comma 1 e previo accordo con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, tramite riallocazione totale o parziale del personale in eccedenza presso altre società controllate dal medesimo ente o da altri enti della stessa regione, sulla base di un accordo tra le società interessate».

In particolare, tale disciplina statale, il cui termine ultimo di operatività non è ancora decorso, non ha riprodotto l'obbligo previsto, in via transitoria, dal comma 4 dell'art. 25 TUSP, nella formulazione vigente prima delle modifiche apportate dal d.l. n. 162 del 2019, come convertito, ma ha stabilito che la ricollocazione di detto personale, mediante assunzione o trasferimento, debba avvenire attraverso le procedure indicate al comma 2, le quali prevedono l'intervento delle organizzazioni sindacali e l'accordo tra le società interessate.

La norma regionale impugnata ha, invece, riattivato la diversa disciplina previgente che aveva previsto l'obbligo per le società a controllo pubblico di attingere i lavoratori dagli elenchi del personale soltanto fino al 30 giugno 2018.

5.– Alla luce di tale articolata disciplina regionale e statale, le questioni di legittimità costituzionale sono fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e all'art. 14 dello statuto reg. Siciliana.

6.– Come è emerso sopra dalla ricostruzione del quadro normativo di riferimento, la disposizione regionale impugnata, nel prevedere per i dipendenti ivi indicati l'inserimento nel relativo albo delle società partecipate dalla Regione in liquidazione, consente loro di beneficiare di una procedura riservata, a carattere transitorio, non più vigente, con ciò reintroducendo l'obbligo per le società controllate dalla Regione di attingere a tale elenco, prima di poter procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato, e richiamando la disciplina statale dell'epoca quanto alla mobilità orizzontale del personale eccedentario delle società stesse mediante trasferimenti o nuove assunzioni.

Si tratta di una regolamentazione attinente, nel suo complesso, a profili eminentemente privatistici e che, inoltre, attualmente si pone in dissonanza con le nuove specifiche previsioni statali vigenti, concernenti la gestione delle eccedenze di personale delle società a controllo pubblico, quali dettate dall'art. 25 TUSP, come modificato dal d.l. n. 162 del 2019.

L'impugnato intervento del legislatore regionale contempla, quali destinatari, soggetti che avevano maturato i requisiti di cui all'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2014 e all'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 e, pertanto, finisce con l'incidere su rapporti lavorativi in corso con le società in liquidazione, partecipate dalla Regione Siciliana, già costituiti (prima del 2018) con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

In ragione di tale ricaduta sulla disciplina sostanziale dei rapporti di lavoro, la norma impugnata si colloca nell'area della materia dell'«ordinamento civile».

A tal riguardo, questa Corte ha affermato che l'attrazione della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nell'alveo dell'ordinamento civile trova fondamento proprio nella sua privatizzazione, in conseguenza della quale esso «è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti» (ex plurimis, sentenza n. 186 del 2016).

In generale, la giurisprudenza costante di questa Corte ha più volte precisato il confine fra ciò che è ascrivibile alla materia dell'«ordinamento civile» e ciò che, invece, è riferibile alla competenza legislativa residuale regionale, affermando che sono da ricondurre alla prima gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, e rientrano nella seconda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (ex multis, sentenze n. 195 del 2021, n. 194 e n. 126 del 2020 e n. 191 del 2017).

E ciò vale anche per una Regione ad autonomia speciale, quale la Regione Siciliana, che ha competenza esclusiva limitatamente a «ordinamento degli uffici e degli enti regionali», ossia a profili organizzativi del personale e degli uffici. Questa Corte ha, infatti, ripetutamente affermato la riconducibilità della regolamentazione del rapporto di pubblico impiego privatizzato ovvero contrattualizzato, ivi compreso quello relativo al personale delle Regioni a statuto speciale, alla materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (ex plurimis, sentenze n. 194 e n. 16 del 2020, n. 81 del 2019, n. 172 del 2018, n. 257 del 2016, n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007).

7.– Questi principi trovano applicazione anche con riferimento al personale dipendente delle società partecipate pubbliche di cui al TUSP.

Questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 227 del 2020) ha, infatti, ricondotto le disposizioni inerenti al personale delle società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali alla materia dell'ordinamento civile, in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato (sentenze n. 251 del 2016 e n. 326 del 2008).

In particolare, l'art. 19 TUSP prevede che si applichi la disciplina del codice civile ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica, come già rilevato da questa Corte (sentenza n. 25 del 2020) con riferimento proprio ad una legge della Regione Siciliana riguardante anche le società partecipate dalla Regione; sicché occorre avere riguardo alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Si tratta, infatti, di rapporti di lavoro privato «quali sono, pur con profili di specialità, quelli intercorrenti con le società a partecipazione pubblica» (sentenza n. 159 del 2020).

8.– Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2021, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e dell'art. 14 dello statuto reg. Siciliana.

All'esito di tale dichiarazione di illegittimità costituzionale, per la mobilità del personale delle società a prevalente partecipazione della Regione Siciliana, trova applicazione l'art. 25 TUSP, modificato dal citato d.l. n. 162 del 2019, come convertito, che prevede l'approntamento dell'elenco del personale eccedente, trasmesso alla Regione nel cui territorio la società ha sede legale e gestito dalla Regione stessa nel contesto della disciplina sostanziale statale di tale speciale fattispecie di mobilità del personale.

9.– Resta assorbita la censura proposta in riferimento all'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6 (Disposizioni per la crescita del sistema produttivo regionale. Disposizioni varie).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 25 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 22 febbraio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.



CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione
della
Repubblica Ita
Corte dei diritti fondamentali dell
Corte dei valori, della cittadinanza
I Presidenti della Re
L'Inno nazion

Sentenza **9/2022**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **CORAGGIO** - Redattore **PROSPERETTI**

Udienza Pubblica del **09/11/2021** Decisione del **11/11/2021**

Deposito del **20/01/2022** Pubblicazione in G. U. **26/01/2022**

Norme impugnate: Artt. 9, c. 1°, lett. c), e 18, c. 9°, della legge della Provincia autonoma di Trento 06/08/2020 n. 6.

Massime: **44492 44493 44494 44495 44496**

Atti decisi: **ric. 92/2020**

Massima n. 44492

Titolo

Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Provincia autonoma di Trento - Inclusione, in via transitoria fino al 31 dicembre 2022, del personale assunto con contratto di lavoro flessibile nella riserva di posti, pari al 50% di quelli banditi, riservati al personale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato - Ricorso del Governo - Ius superveniens abrogativo della norma impugnata, medio tempore non applicata - Cessazione della materia del contendere. (Classif. 131010).

Testo

È dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale - promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost. - dell'art. 9, comma 1, lett. c), della legge prov. Trento n. 6 del 2020 che, aggiungendo il comma 10 all'art. 12 della legge prov. Trento n. 15 del 2018, ha incluso, in via transitoria fino al 31 dicembre 2022, il personale assunto con contratto di lavoro flessibile nella riserva di posti, pari al 50% di quelli banditi, riservati al personale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato. Successivamente alla proposizione del ricorso è intervenuto l'art. 3, comma 3, della legge prov. Trento n. 15 del 2020, che ha soppresso l'ultimo periodo del comma 10 dell'art. 12 della legge prov. Trento n. 15 del 2018 e la Provincia autonoma ha attestato la mancata applicazione della norma impugnata. (Precedenti: S. 287/2019 - mass. 40968; S. 56/2019 - mass. 42336; S. 238/2018 - mass. 40583; S. 185/2018 - mass. 40287; S. 171/2018 - mass. 40145; S. 44/2018 - mass. 39910).

Atti oggetto del giudizio

legge della Provincia autonoma di Trento 06/08/2020 n. 6 art. 9 co. 1 lett. c)

legge della Provincia autonoma di Trento 03/08/2018 n. 15 art. 12

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Costituzione art. 97

Costituzione art. 117 co. 3

Massima n. 44493

Titolo

Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Provincia autonoma di Trento - Nomina a direttore di un'articolazione organizzativa fondamentale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari - Requisiti - Pregressa esperienza almeno quinquennale di direzione in enti, aziende, strutture di media o grande dimensione, anche private - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale parziale. (Classif. 231007).

Testo

È dichiarato costituzionalmente illegittimo - limitatamente alle parole «o private» - per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020, che individua, quale requisito per la nomina a direttore di un'articolazione organizzativa fondamentale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari, l'aver maturato un'esperienza triennale (divenuta quinquennale per effetto delle modifiche successivamente apportate dall'art. 8, comma 4, della legge prov. Trento n. 15 del 2020) di direzione in enti, aziende e strutture pubbliche o private di media o grande dimensione. La normativa statale in materia di incarichi di alta dirigenza sanitaria (d.lgs. n. 502 del 1992 e d.P.R. n. 484 del 1997) esprime un principio fondamentale, idoneo a vincolare la potestà legislativa regionale o provinciale concorrente, secondo cui, al fine della nomina a direttore, è richiesta l'esperienza specifica nel settore pubblico, mentre invece la norma provinciale impugnata prevede che il requisito suddetto possa essere soddisfatto anche da un'esperienza nel settore privato. (*Precedente: S. 179/2021 - mass. 44121*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Provincia autonoma di Trento 06/08/2020 n. 6 art. 18 co. 9

legge della Provincia autonoma di Trento 23/07/2010 n. 16 art. 31 co. 2

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 3

Altri parametri e norme interposte

decreto legislativo 30/12/1992 n. 502

decreto del Presidente della Repubblica 10/12/1997 n. 484

Massima n. 44494

Titolo

Legge - In genere - Abrogazione di disposizioni meramente abrogatrici - Reviviscenza delle disposizioni abrogate - Condizioni. (Classif. 141001).

Testo

Il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, fra le quali rientra l'abrogazione di disposizioni

meramente abrogatrici, perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo e così facendo, in sostanza, il legislatore assume *per relationem* il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata. (*Precedenti: S. 255/2019 - mass. 41892; S. 13/2012 - mass. 36048*).

Massima n. 44495

Titolo

Regioni (competenza esclusiva statale) - Ordinamento civile e penale - Disciplina dei rapporti lavorativi già in essere - Riconducibilità alla materia dell'ordinamento civile - Inderogabilità. (Classif. 216021).

Testo

Rientrano nella materia dell'ordinamento civile i soli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, i quali si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità. (*Precedenti: S. 32/2017 - mass. 39458; S. 251/2016; S. 186/2016; S. 180/2015*).

Massima n. 44496

Titolo

Regioni (competenza concorrente) - Tutela della salute - Definizione del relativo ambito - Inclusione della materia dell'organizzazione sanitaria - Maggiore ampiezza rispetto alla potestà legislativa conferita dagli statuti speciali di autonomia - Conseguente operatività della clausola di maggior favore e spettanza anche alle Province autonome. (Classif. 217018).

Testo

L'organizzazione sanitaria - in quanto idonea ad incidere sulla salute dei cittadini, costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate - non può essere invocata come materia a sé stante, bensì è parte integrante della materia, di competenza concorrente, della tutela della salute di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., attribuita alle Regioni a statuto ordinario dalla riforma del 2001. In quanto più ampia di quella conferita dagli statuti speciali in materia di igiene e sanità e assistenza ospedaliera, la sua attribuzione comporta l'operatività della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e spetta anche alle Province autonome, con conseguente facoltà per lo Stato di porre solo i principi fondamentali della disciplina. (*Precedenti: S. 231/2017 - mass. 41849; S. 54/2015 - mass. 38306; S. 207/2010; S. 371/2008; S. 181/2006*).

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 3

legge costituzionale 18/10/2001 n. 3 art. 10

Pronuncia

SENTENZA N. 9

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, lettera c), e 18, comma 9, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-8 ottobre 2020, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020, iscritto al n. 92 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 9 novembre 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sabrina Azzolini, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 5-8 ottobre 2020 e depositato il 13 ottobre 2020 (reg. ric. n. 92 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, lettera c), e 18, comma 9, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

2.– L'art. 9, comma 1, lettera c), della legge prov. Trento n. 6 del 2020, nel modificare il comma 10 dell'art. 12 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2018, n. 15 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2018-2020), autorizza la Provincia, fino al 31 dicembre 2022, ad estendere la riserva di posti, prevista nei concorsi banditi per il personale assunto con contratti a tempo determinato, al personale assunto con contratto di lavoro flessibile.

La difesa dello Stato ha impugnato la norma per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», poiché quest'ultima disposizione, alla data di presentazione del ricorso, prevedeva un diverso orizzonte temporale per superare il precariato e, a tal fine, consentiva la stabilizzazione del personale assunto con contratto a tempo determinato fino al 31 dicembre 2021 e l'avvio di procedure concorsuali riservate, per il personale titolare di un contratto di lavoro flessibile, per il triennio 2018-2020.

3.– Con lo stesso ricorso è impugnato l'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020 che, per il conferimento di una peculiare figura dirigenziale, quella di direttore di «articolazione organizzativa fondamentale» dell'Azienda sanitaria, prevede un'esperienza almeno triennale di direzione in enti, aziende, strutture pubbliche o private di media o grande dimensione, difformemente da quanto previsto dalle disposizioni statali che attribuiscono, invece, rilievo all'esperienza maturata nel settore privato solo se equiparata a quella maturata nel settore pubblico.

3.1.– In particolare, secondo la difesa statale, la norma censurata contrasterebbe con l'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484 (Regolamento recante la determinazione dei requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale e dei requisiti e dei criteri per l'accesso al secondo livello dirigenziale per il personale del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale), che viene in rilievo per effetto dell'esplicito rinvio ad esso operato dall'art. 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e che, per la definizione dei requisiti per l'accesso agli incarichi di direzione di struttura complessa, fissa il principio dell'equiparazione dell'esperienza maturata nel settore privato rispetto a quella maturata nel settore pubblico.

3.2.– Inoltre, la difesa dello Stato denuncia il contrasto della norma impugnata con le seguenti disposizioni: l'art. 18, comma 4, del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) dell'Area sanità per il triennio 2016-2018, che, nel disciplinare il conferimento dei menzionati incarichi, prevede che nel computo dell'anzianità di servizio necessaria rientrano i periodi di effettiva anzianità maturata in qualità di dirigente, anche a tempo determinato, anche presso altri enti e strutture del Servizio sanitario nazionale ovvero presso ospedali e strutture pubbliche dei paesi dell'Unione europea, ma non anche le esperienze maturate presso enti e strutture private; l'art. 3-sexies, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, che prevede che l'incarico di direttore di distretto è attribuito ad un dirigente d'azienda, che abbia maturato una specifica esperienza nei servizi territoriali e una formazione nella loro organizzazione, o a un medico convenzionato da almeno dieci anni; l'art. 7-quater, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 502 del 1992, che prevede che il direttore del dipartimento di prevenzione è scelto tra i direttori di struttura complessa del dipartimento con cinque anni di anzianità di funzione.

Pertanto, l'incarico di direttore di «articolazione organizzativa fondamentale» non potrebbe essere conferito a soggetti che abbiano maturato la propria esperienza solo in enti o strutture private e le sostanziali deroghe alla disciplina recata dal d.lgs. n. 502 del 1992 e dal CCNL Area sanità, determinate dalla legge provinciale oggetto di impugnazione, avrebbero determinato un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, e al principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.

4.– Inoltre, poiché l'intervento normativo provinciale avrebbe esorbitato dalle competenze statutarie, incidendo sulla disciplina della «governance» delle Aziende sanitarie che reca principi fondamentali in materia di tutela della salute, l'art. 18 della legge prov. Trento n. 6 del 2020 sarebbe in contrasto anche con l'art. 117, terzo comma, Cost.

5.– Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, deducendo l'inammissibilità delle questioni per mancata considerazione delle competenze statutarie; quanto all'art. 9, comma 1, lettera c), della legge prov. Trento n. 6 del 2020, la Provincia autonoma, con successiva memoria depositata in prossimità dell'udienza, ha rappresentato che la disposizione è stata abrogata dalla legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2020, n. 15 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2021), e che non ha mai avuto alcuna applicazione, così che sussisterebbero i presupposti per la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

6.– Quanto all'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020, la Provincia autonoma osserva che la norma è intervenuta sul comma 2 dell'art. 31 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento), senza innovare la precedente disciplina; il suddetto art. 31, infatti, mediante il rinvio all'art. 28, comma 5, lettera b), della stessa legge richiedeva, tra i requisiti per la nomina a direttore generale di articolazione organizzativa fondamentale, una «esperienza almeno quinquennale di direzione in enti, aziende, strutture pubbliche o private di media o grande dimensione, in posizione dirigenziale con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche o finanziarie, svolta nei dieci anni precedenti l'attivazione delle procedure per la nomina»; la norma impugnata avrebbe solo inglobato tale previsione nell'art. 31 della legge prov. Trento n. 16 del 2010, riducendo l'esperienza maturata a tre anni e confermando per il resto quanto stabilito dal citato art. 28, comma 5, lettera b), della legge prov. Trento n. 16 del 2010.

Non vi sarebbe, quindi un interesse attuale e concreto all'impugnativa da parte dello Stato, perché dall'accoglimento della questione di legittimità costituzionale deriverebbe la reviviscenza della precedente normativa.

7.– Nel merito, la resistente ha illustrato la disciplina provinciale in materia di incarichi strategici per l'efficacia dell'Azienda sanitaria provinciale e ha precisato che, in base sia alla legge prov. Trento n. 16 del 2010 sia alla precedente legge della Provincia autonoma di Trento 1° aprile 1993, n. 10 (Nuova disciplina del servizio sanitario provinciale), gli incarichi di direzione di articolazione organizzativa fondamentale sono conferiti dal direttore generale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari sulla base di una scelta fiduciaria. Il rapporto di lavoro che si instaura con i direttori è esclusivo e regolato da un contratto a tempo determinato quinquennale, rinnovabile, in osservanza delle previsioni codicistiche.

7.1.– Peraltro –prosegue la resistente – la scelta di conferire l'incarico direttivo strategico nell'Azienda sanitaria provinciale anche a soggetti con esperienza maturata presso enti o strutture private di media o grande dimensione era già stata assunta dalla legge prov. Trento n. 10 del 1993 ed è stata confermata dalla legge prov. Trento n. 16 del 2010, del resto solo riprodotta dalla norma impugnata, in coerenza con quanto previsto dall'art. 3-bis, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992 per l'incarico di direttore sanitario e amministrativo.

7.2.– La possibilità di individuare il direttore nell'ambito privatistico sarebbe prevista dall'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020, oggetto di impugnazione solo per le tre articolazioni organizzative fondamentali dell'Azienda sanitaria della Provincia di Trento, individuate dall'art. 31, comma 1, della legge prov. Trento n. 16 del 2010, mentre per gli altri incarichi di preposizione a strutture complesse rimarrebbero fermi i requisiti previsti dalla legge statale, a cui quella legge provinciale fa espresso rinvio.

8.– Sulla scorta di ciò, la resistente ritiene non fondata la questione, in quanto la norma censurata sarebbe espressione della competenza provinciale in materia di organizzazione delle strutture sanitarie, risultante dagli artt. 8, comma 1, numero 1), e 9, comma 1, numero 10), del decreto del Presidente della

Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), che attribuiscono alla Provincia, rispettivamente, potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» e potestà secondaria in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera».

Peraltro, la potestà autorganizzativa provinciale risulterebbe rafforzata sia dall'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), che attribuisce alla Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Südtirol la competenza a disciplinare il modello di organizzazione di enti e strutture sanitarie e alle Province autonome le competenze legislative e amministrative per il funzionamento e la gestione delle istituzioni e degli enti sanitari, sia dall'autonomia finanziaria in materia sanitaria, non essendo previsti in tale materia oneri a carico del bilancio statale.

9.– In ogni caso, vertendosi in materia di competenza legislativa secondaria, la Provincia ha eccepito l'inidoneità dell'art. 12 del d.P.R. n. 484 del 1997 quale parametro interposto, in ragione della sua natura di atto regolamentare, e l'impossibilità di applicare in via diretta il d.lgs. n. 502 del 1992, la cui opponibilità alle autonomie speciali è limitata ai principi fondamentali da esso desumibili.

10.– In subordine, la resistente ha dedotto che le norme interposte non escludono la rilevanza del servizio prestato presso strutture sanitarie private ai fini del conferimento degli incarichi apicali sanitari.

Infatti, il Capo I del d.P.R. n. 484 del 1997, nell'indicare i requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale, include l'esperienza quinquennale in enti e strutture pubbliche o private di media o grande dimensione, mentre il requisito dell'equiparazione di cui all'art. 12 del d.P.R. n. 484 del 1997, citato dalla difesa dello Stato, è richiesto solo dal Capo II, in relazione all'accesso al secondo livello della dirigenza sanitaria.

Pertanto, rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore provinciale prevedere per il conferimento degli incarichi direttivi delle articolazioni organizzative fondamentali dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari una disciplina analoga a quella statale per gli incarichi relativi alla direzione sanitaria aziendale, riguardando, appunto, l'art. 12 del d.P.R. n. 484 del 1997 il solo accesso al secondo livello della dirigenza sanitaria.

11.– Analoghe considerazioni vengono formulate dalla resistente in relazione al contrasto con gli artt. 3-sexies, comma 3, e 7-quater, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, relativi, rispettivamente, ai requisiti per la nomina del direttore del distretto e del direttore del dipartimento di prevenzione, mentre non verrebbe in rilievo l'art. 18 del CCNL Area sanità, poiché i requisiti per il conferimento di incarichi direttivi sono definiti da norme primarie e il contratto collettivo non può costituire norma interposta per il legislatore provinciale.

12.– Infine, in riferimento alla violazione del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., la Provincia resistente sottolinea che la scelta organizzativa di conferire gli incarichi di direzione a soggetti scelti nell'ambito di strutture private non accreditate presenta meno possibilità di conflitto di interessi rispetto al caso in cui la scelta ricada su soggetti che hanno prestato l'attività presso strutture private accreditate.

13.– Con successiva memoria il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato alle eccezioni di inammissibilità prospettate dalla difesa provinciale, ritenendole non fondate poiché la natura fondamentale del principio di cui all'art. 3 Cost. non richiede la considerazione delle competenze statutarie, imponendosi in maniera eguale a tutti i soggetti dell'ordinamento.

13.1.– Inoltre, la difesa dello Stato afferma di aver adeguatamente argomentato in ordine alla violazione di tutti i parametri sollevati e, con specifico riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.,

sottolinea che la mancata considerazione delle competenze statuarie deriva dall'assoluta estraneità ad essa della materia del contendere.

14.– La Provincia autonoma di Trento ha replicato con ulteriore memoria, nuovamente rappresentando l'avvenuta abrogazione dell'impugnato art. 9 della legge provinciale n. 6 del 2020 ad opera della successiva legge provinciale n. 15 del 2020, e che esso non ha avuto alcuna applicazione, così che sussisterebbero i presupposti per la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

14.1.– Inoltre, la Provincia resistente evidenzia che anche l'impugnato art. 18 della legge provinciale n. 6 del 2020 è stato modificato dalla legge provinciale n. 15 del 2020, che ha elevato da tre a cinque anni il requisito esperienziale richiesto per la nomina a direttore delle articolazioni organizzative fondamentali, e che tuttavia non è stato soppresso l'autonomo e sufficiente requisito dell'esperienza maturata in strutture private.

14.2.– Infine, la difesa provinciale insiste sulla reviviscenza della precedente normativa, in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 18 censurato, e reitera le difese già proposte.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, tra gli altri, l'art. 9, comma 1, lettera c), della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), che, aggiungendo il comma 10 all'art. 12 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2018, n. 15 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2018-2020), ha incluso, in via transitoria fino al 31 dicembre 2022, il personale con contratto di lavoro flessibile nella riserva di posti, pari al cinquanta per cento di quelli banditi, riservati al personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato. Il ricorrente deduce il contrasto della suddetta disposizione provinciale con gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», che, nella versione vigente al momento della proposizione del ricorso, consentiva la stabilizzazione dei precari della pubblica amministrazione, mediante assunzione del personale con contratto a tempo determinato, solo fino al 31 dicembre 2021, e del personale con contratto di lavoro flessibile, solo nel triennio 2018-2020.

1.1.– Va dato atto che, successivamente alla proposizione del ricorso, è intervenuto l'art. 3, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2020, n. 15 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2021), che ha soppresso l'ultimo periodo del comma 10 dell'art. 12 della legge prov. Trento n. 15 del 2018, introdotto dall'impugnato art. 9, comma 1, lettera c), della legge prov. Trento n. 6 del 2020; la Provincia autonoma, con la memoria del 19 ottobre 2021, ha depositato una nota del dirigente generale del dipartimento organizzazione, personale e affari generali attestante la mancata applicazione della norma censurata.

1.2.– La soppressione della modifica arrecata dalla norma impugnata e la sua mancata applicazione medio tempore comportano la declaratoria di cessazione della materia del contendere (ex multis, sentenze n. 287 e n. 56 del 2019, n. 238, n. 185, n. 171 e n. 44 del 2018).

2.– Con lo stesso ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020, deducendone il contrasto con gli artt. 97 e 117, commi secondo,

lettera l), e terzo, Cost., in relazione agli artt. 3-sexies, comma 3, 7-quater, comma 1, e 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484 (Regolamento recante la determinazione dei requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale e dei requisiti e dei criteri per l'accesso al secondo livello dirigenziale per il personale del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale) e all'art. 18, comma 4, del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) dell'Area sanità, sottoscritto il 19 dicembre 2019, per il triennio 2016-2018.

3.– Resta riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con lo stesso ricorso.

4.– La difesa dello Stato rileva che l'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020 individua, quale requisito per la nomina a direttore di un'articolazione organizzativa fondamentale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari, l'aver maturato un'esperienza triennale (divenuta quinquennale per effetto delle modifiche successivamente apportate dall'art. 8, comma 4, della legge prov. Trento n. 15 del 2020) di direzione in enti, aziende e strutture pubbliche o private di media o grande dimensione, mentre l'art. 12 del d.P.R. n. 484 del 1997 e l'art. 18 del CCNL Area sanità, ai fini del conferimento di incarichi nelle strutture sanitarie, attribuiscono rilievo all'esperienza acquisita nel settore privato solo se maturata presso strutture private equiparate alle pubbliche o accreditate.

4.1.– Inoltre, la disposizione provinciale impugnata sarebbe in contrasto con gli artt. 3-sexies, comma 3, e 7-quater, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, che, con specifico riferimento alla figura del direttore di distretto e del direttore del dipartimento di prevenzione, richiedono, rispettivamente, una specifica esperienza nei servizi territoriali (direttore del distretto) o la qualifica di direttore di struttura complessa del dipartimento (direttore del dipartimento di prevenzione).

4.2.– Le sostanziali deroghe della disciplina provinciale alle disposizioni statali e al contratto collettivo nazionale determinerebbero la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile»; inoltre, venendo in rilievo la disciplina della «governance» delle Aziende sanitarie, riconducibile ai principi fondamentali in materia di tutela della salute, sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost.

5.– La Provincia autonoma ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per mancata considerazione della competenza legislativa statutaria primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto e di quella concorrente in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera; avendo, tuttavia, lo Stato dedotto la violazione delle disposizioni in materia di «governance» delle Aziende sanitarie di cui agli artt. 3-sexies, comma 3, e 7-quater, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, precisando che tali disposizioni integrano principi fondamentali della materia «tutela della salute», la motivazione è sufficiente a dar conto delle ragioni per cui si ritengono superati i limiti dettati dalle competenze statuarie.

6.– Nemmeno può accogliersi l'eccezione della Provincia resistente di carenza di interesse dello Stato al ricorso, formulata sul presupposto che la caducazione dell'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020 comporterebbe la reviviscenza della precedente normativa, in pratica solo riprodotta dalla norma impugnata.

Secondo la prospettazione della Provincia autonoma la norma impugnata si sarebbe limitata a fissare un requisito già richiesto dalla normativa provinciale pregressa, per mezzo del richiamo, operato dall'art. 31, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento), all'art. 28, comma 5, lettera b), della legge prov. Trento n. 16 del 2010, che già lo prescriveva. Pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale comporterebbe la reviviscenza dell'art. 31, comma 2, della legge prov. Trento n. 16 del 2010 nella versione anteriore alle modifiche di cui alla legge prov. Trento n. 6 del 2020, con conseguente carenza di interesse attuale e concreto al ricorso.

6.1.– L’eccezione non è fondata, poiché «[i]l fenomeno della reviviscenza di norme abrogate [...] non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate», fra le quali rientra l’abrogazione di “disposizioni meramente abrogatrici, perché l’unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo” e così facendo, in sostanza, il legislatore assume “per relationem il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata” (sentenza n. 13 del 2012)» (sentenza n. 255 del 2019).

Nella specie l’art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020 oggetto di impugnazione non integra una disposizione meramente abrogativa, avendo invece sostituito il testo dell’art. 31, comma 2, della legge prov. Trento n. 16 del 2010; peraltro, l’art. 28, comma 5, lettera b), della medesima legge prov. Trento n. 16 del 2010, a cui il suddetto art. 31 faceva espresso rinvio, è stato, a propria volta, sostituito dal comma 5 dell’art. 18 della legge prov. Trento n. 6 del 2020, così che la declaratoria di illegittimità costituzionale non comporterebbe in nessun caso la reviviscenza della precedente disciplina.

7.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale riferita all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., non è fondata.

Invero, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, rientrano nella materia «ordinamento civile» i soli «interventi legislativi che [...] dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (ex multis, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015)» (sentenza n. 32 del 2017, punto 4.3. del Considerato in diritto), che si impongono all’autonomia privata con il carattere dell’inderogabilità (sentenza n. 63 del 2012).

I requisiti per l’accesso all’incarico di direttore sanitario di una struttura organizzativa complessa non incidono, però, sulla disciplina del singolo rapporto di diritto privato, relativo all’incarico conferito in favore di uno specifico soggetto, ma intervengono a monte del conferimento, in una fase pubblicistico-organizzativa afferente l’organizzazione amministrativa; la materia dell’ordinamento civile è, dunque, estranea alla disposizione impugnata, né vi può essere ricondotta dalle disposizioni del CCNL che, per le tipologie di incarichi conferibili ai dirigenti dell’area sanitaria, fa salvi i requisiti previsti dalle disposizioni legislative.

8.– La questione è invece fondata in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost.

8.1.– Le norme provinciali di organizzazione, oggetto di impugnazione, intervengono in un settore peculiare quale quello sanitario e «tale ambito “neppure può essere invocato come ‘materia’ a sé stante, agli effetti del novellato art. 117 Cost., in quanto l’organizzazione sanitaria è parte integrante della ‘materia’ costituita dalla ‘tutela della salute’ di cui al terzo comma del citato art. 117 Cost.” (sentenza n. 371 del 2008)» (sentenza n. 54 del 2015), in ragione dell’idoneità dell’organizzazione sanitaria ad incidere sulla salute dei cittadini, «costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l’adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 181 del 2006)» (sentenza n. 207 del 2010).

8.2.– La materia in cui rientra la disposizione impugnata è, quindi, quella, di competenza concorrente, della tutela della salute, attribuita alle Regioni a statuto ordinario dalla riforma del 2001, che, in quanto più ampia di quella conferita dagli statuti speciali in materia di igiene e sanità e assistenza ospedaliera, comporta l’operatività della clausola di maggior favore di cui all’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e spetta anche alle Province autonome, con conseguente facoltà per lo Stato di porre solo i principi fondamentali della disciplina (ex multis sentenza n. 231 del 2017).

9.– La difesa della Provincia autonoma si basa sull’assunto per cui i requisiti per l’accesso all’incarico di direttore delle tre articolazioni organizzative fondamentali dell’Azienda provinciale corrispondono a quelli previsti dal d.lgs. n. 502 del 1992 e dal d.P.R. n. 484 del 1997 per gli incarichi di alta dirigenza

sanitaria, tra cui andrebbero compresi gli incarichi di direttore del dipartimento di prevenzione, di direttore dei distretti sanitari e di direttore del servizio ospedaliero provinciale.

10.– Il d.lgs. n. 502 del 1992 reca la disciplina di riordino in materia sanitaria, prevedendo l'articolazione del territorio regionale in unità sanitarie locali costituite in aziende pubbliche dotate di autonomia imprenditoriale ed organizzate in base ad un atto aziendale di diritto privato, che individua le singole articolazioni interne dell'Azienda, distinte in dipartimenti e unità operative semplici e complesse, la cui gestione è affidata ai dirigenti del ruolo medico.

10.1.– Organo di vertice dell'Azienda sanitaria è il direttore generale, che è responsabile della gestione complessiva dell'azienda e che, nell'esercizio delle sue funzioni, è coadiuvato dal direttore amministrativo e dal direttore sanitario (art. 3, comma 1-quater, del d.lgs. n. 502 del 1992).

L'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede specifici requisiti per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario, stabilendo che quest'ultimo è un medico, mentre il direttore amministrativo è un laureato in discipline giuridiche o economiche; entrambi devono avere una qualificata esperienza quinquennale di direzione in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione.

10.2.– Con specifico riferimento ai due incarichi, quello di direttore del distretto e quello di direttore del dipartimento di prevenzione, vengono in rilievo specifiche previsioni della normativa statale.

Il distretto corrisponde ad un'articolazione territoriale dell'unità sanitaria locale che assicura i servizi di assistenza primaria e il coordinamento delle attività con quella dei dipartimenti e dei servizi aziendali, inclusi i presidi ospedalieri (art. 2, comma 2-sexies, lettera c, e art. 3-quater, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992); ai sensi dell'art. 3-sexies, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 l'incarico di direttore del distretto è attribuito ad un dirigente dell'Azienda che abbia maturato una specifica esperienza nei servizi territoriali e un'adeguata formazione nella loro organizzazione oppure a un medico convenzionato.

Il dipartimento di prevenzione trova collocazione funzionale nel distretto e svolge attività di prevenzione collettiva e sanità pubblica (artt. 3-quinquies, comma 3, e 7-ter del d.lgs. n. 502 del 1992); l'art. 7-quater del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede che l'incarico di direttore del dipartimento di prevenzione sia conferito ai direttori di struttura complessa del dipartimento che abbiano almeno cinque anni di anzianità di funzione.

11.– La normativa statale esprime, dunque, un principio fondamentale, idoneo a vincolare la potestà legislativa regionale o provinciale concorrente, secondo cui, al fine della nomina a direttore, è richiesta l'esperienza specifica nel settore pubblico.

12.– La legge provinciale oggetto di censura assimila, invece, il direttore del dipartimento di prevenzione, quello del distretto sanitario e quello dei servizi ospedalieri ai direttori sanitario e amministrativo, per i quali non è richiesta un'esperienza nel settore pubblico.

Se si può riconoscere alla Provincia autonoma il potere di articolare diversamente la struttura degli uffici con la previsione di contratti quinquennali per posizioni di alta dirigenza, certamente non può riconoscersi la possibilità di derogare al principio che i direttori delle articolazioni organizzative fondamentali dell'Azienda possiedano anche un'esperienza nel settore della sanità pubblica, essendo tale requisito di accesso all'incarico di direzione funzionale ad «assicurare la competenza, la professionalità e la specifica esperienza del soggetto chiamato alla guida del dipartimento» (da ultimo, sentenza n. 179 del 2021).

Pertanto, seppure non può censurarsi la scelta della Provincia di scegliere per gli incarichi dirigenziali a termine, di cui alla legge provinciale impugnata, figure estranee alla compagine aziendale, ciò deve avvenire, però, nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla normativa statale, tra cui quello per cui va previsto anche il possesso di un'esperienza nel settore della sanità pubblica.

La norma impugnata, in particolare, contrasta con l'art. 3-sexies, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale prevede che l'incarico di direttore del distretto è attribuito a un dirigente dell'Azienda con una specifica esperienza nell'organizzazione dei servizi territoriali, oppure ad un medico convenzionato da almeno dieci anni.

Analogo contrasto si verifica con l'art. 7-quater, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale prevede che il direttore del dipartimento di prevenzione sia scelto dal direttore generale tra i direttori di struttura complessa del dipartimento.

Infine, anche il direttore del servizio ospedaliero provinciale, in ragione della sua specifica preposizione all'organizzazione di tutti gli ospedali pubblici della Provincia, non può non essere in possesso di un'esperienza nel settore della sanità pubblica.

L'esperienza maturata nel settore della sanità pubblica, quale requisito per la nomina a direttore delle predette articolazioni organizzative fondamentali, al di là di quanto specificamente previsto dal d.P.R. n. 484 del 1997, trova, dunque, la propria ragione giustificatrice in un principio fondamentale che si ricava direttamente nella normativa statale e che non può non caratterizzare la posizione relativa alle articolazioni organizzative fondamentali previste dalla legge provinciale impugnata, la quale, per contro, prevede che il requisito suddetto possa essere soddisfatto anche da un'esperienza nel settore privato.

13.– L'accoglimento della questione per contrasto della norma impugnata con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi e con particolare riferimento agli artt. 3-sexies, comma 3, e 7-quater, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, comporta l'assorbimento della questione promossa in riferimento all'art. 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 9, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), limitatamente alle parole «o private»;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera c), della legge prov. Trento n. 6 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 20 gennaio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.



CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione
della
Repubblica Ita
Corte dei diritti fondamentali dell
Corte dei valori, della cittadinanza
I Presidenti della Re
L'Inno nazion

Sentenza **195/2021**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **CORAGGIO** - Redattore **SCIARRA**

Udienza Pubblica del **21/09/2021** Decisione del **22/09/2021**

Deposito del **15/10/2021** Pubblicazione in G. U. **20/10/2021**

Norme impugnate: Artt. 1, c. 11° e 13°, 9 e 10, c. 1°, della legge della Regione Puglia 07/07/2020, n. 18.

Massime: **44304 44305 44306 44307 44308 44309 44310 44311 44312**

Atti decisi: **ric. 81/2020**

Massima n. 44304

Titolo

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute - Conseguente necessità, per le Regioni, di rispettare i principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali. (Classif. 231002).

Testo

La competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie è riconducibile alla più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute. Le Regioni sono vincolate al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali, dovendosi peraltro distinguere, dopo il riordino del sistema sanitario, gli aspetti che attengono all'"autorizzazione" prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'"accreditamento" delle strutture autorizzate. In particolare, con riferimento all'autorizzazione, le disposizioni contenute negli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992, che prevedono i requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, rappresentano principi fondamentali della materia, da osservare indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o non chiedere l'accreditamento. (*Precedenti: S. 7/2021 - mass. 43554; S. 106/2020 - mass. 43001; S. 292/2012 - mass. 36791; S. 245/2010 - mass. 34816; S. 150/2010 - mass. 34611*).

Altri parametri e norme interposte

decreto legislativo 30/12/1992 n. 502 art. 8 co. 4

decreto legislativo 30/12/1992 n. 502 art. 8 ter co. 4

Massima n. 44305

Titolo

Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Puglia - Responsabile sanitario di strutture private abilitate ad erogare prestazioni sanitarie - Limite di età massimo per lo svolgimento della relativa funzione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di parità di trattamento, di proporzionalità e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Insussistenza - Non fondatezza

Testo

Non esiste un principio fondamentale in materia di tutela della salute che imponga, in modo generalizzato, il limite massimo di età per lo svolgimento delle funzioni di responsabile sanitario. Un collegamento tra efficienza dell'organizzazione e gestione dei servizi sanitari, da un lato, e limite di età dei soggetti che ricoprono incarichi in posizione apicale, dall'altro è stato affermato a fronte di norme statali che specificamente prevedono il limite del sessantacinquesimo anno di età per lo svolgimento di incarichi di vertice nelle strutture ospedaliere ed equiparate, come quello di direttore amministrativo e direttore sanitario. (Precedenti: S. 295/2009 - mass. 34078; S. 422/2006 - mass. 30841).

(Nella specie, sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost. - dell'art. 1, comma 11, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, secondo cui il limite di età massimo previsto per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario è quello previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di permanenza in servizio dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del servizio sanitario nazionale, fatta eccezione per gli ambulatori specialistici non accreditati).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Puglia 07/07/2020 n. 18 art. 1 co. 11

legge della Regione Puglia 02/05/2017 n. 9 art. 12 co. 8

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Costituzione art. 117 co. 3

Massima n. 44306

Titolo

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Strutture pubbliche e private - Trattamento differenziato (nella specie: limite di età massimo per lo svolgimento della funzione di direttore sanitario) - Possibilità, nel rispetto del canone della ragionevolezza. (Classif. 231012).

Testo

Il legislatore regionale, nei limiti della propria competenza e ispirandosi al canone della ragionevolezza, può differenziare il trattamento delle strutture private da quelle pubbliche ed equiparate, i cui criteri organizzativi non sono comparabili, tenuto conto che le prime sono caratterizzate da una maggiore apertura al mercato e alle regole della concorrenza. Pertanto, nella scelta del direttore sanitario, le strutture private possono adottare criteri riferiti alla professionalità e alle competenze acquisite, senza doversi attenere ai limiti di età previsti per i dirigenti delle strutture pubbliche.

Massima n. 44307

Titolo

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Puglia - Facoltà di richiedere, con un'unica istanza, l'autorizzazione e l'accreditamento istituzionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Insussistenza - Non fondatezza della questione. (Classif. 231002).

Testo

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale - promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. - dell'art. 1, comma 13, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, che consente alle strutture pubbliche e private, agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico-IRCCS privati e agli enti ecclesiastici di richiedere con unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di attività e dell'accreditamento istituzionale. L'art. 8-*quater*, comma 1, del d.lgs. 502 del 1992 - nell'esigere, quale principio fondamentale in materia di tutela della salute, la verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti dalle strutture sanitarie autorizzate che intendano accreditarsi - delinea, ai fini dell'accreditamento, uno iato temporale tra la fase dell'attività svolta in regime di autorizzazione e l'inizio del procedimento di accreditamento; tuttavia non preclude la facoltà, in una prospettiva di semplificazione, di presentare con un'unica istanza la richiesta di rilascio, sia dell'autorizzazione, sia dell'accreditamento istituzionale. (*Precedenti: S. 106/2020 - mass. 43001; S. 132/2013 - mass. 37423*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Puglia 07/07/2020 n. 18 art. 1 co. 13

legge della Regione Puglia 02/05/2017 n. 9 art. 24 co. 2

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 3

Altri parametri e norme interposte

decreto legislativo 30/12/1992 n. 502 art. 8 quater co. 1

Massima n. 44308

Titolo

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Relativa disciplina statale - Natura di principio fondamentale in materia di tutela della salute - Autonomia dei due procedimenti. (Classif. 2 3 1 0 0 2) .

Testo

Il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute, che il legislatore statale, con gli artt. 8-*ter*, 8-*quater* e 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, ha inteso disciplinare vincolando le strutture socio-sanitarie private all'osservanza di requisiti essenziali, da cui far dipendere l'erogazione di prestazioni riferite alla garanzia di un diritto fondamentale. I due procedimenti - di autorizzazione e di accreditamento - sono tra di loro autonomi, essendo ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili. (*Precedenti: S. 36 del 2021 - mass. 43644; S. 7 del 2021 - mass. 43554; S. 106 del 2020 - mass. 43001; S. 238 del 2018 - mass. 40575; S. 161 del 2016*

- *mass.* 38957; *S.* 132 del 2013 - *mass.* 37423; *S.* 292 del 2012 - *mass.* 36791).

Altri parametri e norme interposte

decreto legislativo 30/12/1992 n. 502 art. 8 ter

decreto legislativo 30/12/1992 n. 502 art. 8 quater

decreto legislativo 30/12/1992 n. 502 art. 8 quinquies

Massima n. 44309

Titolo

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Puglia - Previsione che l'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale. (Classif. 231002).

Testo

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020 il quale, sostituendo l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, prevede che l'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale. La disposizione impugnata dal Governo, pur facendo salva la verifica dei requisiti ulteriori per l'accredimento istituzionale, prevede effetti vincolanti scaturenti dall'autorizzazione, in contrasto con l'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Puglia 07/07/2020 n. 18 art. 9

legge della Regione Puglia 02/05/2017 n. 9 art. 19 co. 3 ultimo periodo

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 3

Altri parametri e norme interposte

decreto legislativo 30/12/1992 n. 502 art. 8 quater

Massima n. 44310

Titolo

Impiego pubblico - Concorso pubblico - Modalità generale e ordinaria di reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche - Condizioni eccezionali di deroga - Sussistenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico. (Classif. 131004).

Testo

L'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione sono assicurate dal principio del pubblico concorso, che costituisce la modalità generale e ordinaria di reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche. Tale principio è derogabile solo in casi eccezionali, che rispondano a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico, al fine di evitare privilegi a favore di categorie più o meno ampie di soggetti. (*Precedenti: S. 36/2020 - mass. 42457; S. 40/2018 - mass. 39893; S. 68/2011; S. 363/2006 - mass. 30746; S. 205/2006 - mass. 30419; S. 81/2006 - mass. 30223*).

Massima n. 44311

Titolo

Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Puglia - Personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del Servizio sanitario nazionale (SSN) e in servizio a tempo determinato, alla data del 31 dicembre 2019, presso una azienda o ente del Servizio sanitario della Regione Puglia (SSR) - Prevista conferma, previa domanda di mobilità, nei ruoli a tempo indeterminato - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale. (Classif. 231007).

Testo

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020 che prevede - per il personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del Servizio sanitario nazionale (SSN) e in servizio a tempo determinato, alla data del 31 dicembre 2019, presso una azienda o ente del Servizio sanitario della Regione Puglia (SSR) - la possibilità di conferma, previa domanda di mobilità, nei ruoli di quest'ultima a tempo indeterminato. La disposizione regionale impugnata dal Governo viola la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, poiché interviene su rapporti di lavoro a tempo determinato già in essere e incide sul profilo della durata, trasformandoli in nuovi rapporti a tempo indeterminato. Essa inoltre, facendo ricorso all'istituto della mobilità anche per il personale non di ruolo, viola il principio del pubblico concorso.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Puglia 07/07/2020 n. 18 art. 10 co. 1

Parametri costituzionali

Costituzione art. 97

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Massima n. 44312

Titolo

Regioni (competenza esclusiva statale) - Ordinamento civile e penale - Rapporti lavorativi già in essere e profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale - Criteri di riparto tra la competenza esclusiva statale e quella residuale regionale. (Classif. 216021).

Testo

Gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere sono da ricondurre alla

materia dell'ordinamento civile, mentre i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale rientrano nella competenza legislativa residuale regionale. (*Precedenti: S. 194/2020 - mass. 43033; S. 126/2020 - mass. 43224; S. 191/2017 - mass. 41906*).

Pronuncia

SENTENZA N. 195

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 11 e 13, 9 e 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-11 settembre 2020, depositato in cancelleria il 14 settembre 2020, iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 21 settembre 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Andrea Ripa per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Isabella Fornelli per la Regione Puglia, entrambi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 4-11 settembre 2020, depositato il 14 settembre 2020 e iscritto al n. 81 del registro ricorsi del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 11 e 13, 9 e 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria).

2.– Con il primo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e al principio di parità di trattamento e di proporzionalità, l'art. 1, comma 11, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

2.1.– La disposizione, che sostituisce l'art. 12, comma 8, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), prevede che «[i]l limite di età massimo previsto per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario è quello previsto dalla normativa nazionale in materia di permanenza in servizio dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del servizio sanitario nazionale, fatta eccezione per gli ambulatori specialistici non accreditati».

2.2.– Il ricorrente ravvisa la violazione del principio di parità di trattamento e di proporzionalità nella differenziazione non giustificata tra gli ambulatori specialistici non accreditati e tutti gli altri tipi di strutture sanitarie. Non sarebbe chiara la ratio di tale disposizione, né sarebbe illustrato il regime applicabile alle strutture esonerate dal rispetto del limite di età.

Il trattamento differenziato così disposto non troverebbe fondamento nella disciplina statale di riferimento, individuata nell'art. 4, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), il quale si limita a prevedere l'obbligatorietà della nomina di un «direttore sanitario o tecnico, che risponde personalmente dell'organizzazione tecnica e funzionale dei servizi» in tutte le strutture sanitarie sottoposte al regime di autorizzazione e vigilanza sanitaria di cui all'art. 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale).

La norma censurata si discosterebbe dalla disciplina statale concernente l'età dei dirigenti sanitari di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), così ponendosi in contrasto con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute», in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (sulla riconducibilità a tale materia della disciplina in tema di rapporto di lavoro e attività professionale del dirigente sanitario, è richiamata la sentenza di questa Corte n. 181 del 2006).

2.3.– La Regione Puglia si è costituita in giudizio per chiedere di dichiarare inammissibili o comunque non fondate le questioni in esame, alla luce di argomenti ribaditi anche nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza.

2.3.1.– In via preliminare, la parte resistente eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di interesse, non essendo chiaro quale sarebbe il vulnus arrecato alle competenze statali in materia di tutela della salute, e, comunque, per difetto di motivazione, posto che il ricorrente non avrebbe individuato il principio fondamentale che imporrebbe il limite di età massimo del responsabile sanitario delle strutture ambulatoriali non accreditate.

Peraltro, la censura riferita alla asserita disparità di trattamento tra le tipologie di strutture sanitarie sarebbe inammissibile in quanto né il ricorso né la delibera di impugnazione contengono l'indicazione dell'art. 3 Cost. quale parametro di riferimento (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 128 del 2018 e n. 239 del 2016).

2.3.2.– Nel merito, le questioni sarebbero non fondate.

Premessa la ricostruzione del sistema sanitario come configurato dal d.lgs. n. 502 del 1992, che distingue tra strutture sanitarie autorizzate e strutture accreditate che operano in regime di convenzione, e richiamata la giurisprudenza amministrativa sul tema (ex multis, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 18 gennaio 2018, n. 321), la parte resistente osserva che il principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'art. 41 Cost. non consentirebbe di imporre alle strutture che operano in regime privatistico i vincoli previsti a carico degli enti che fanno parte del servizio sanitario regionale, e che il requisito dell'età del responsabile sanitario «non [sarebbe] ravvisabile nelle norme fondamentali dettate dal d.lgs. n. 502 del 1992».

È poi richiamata la segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 24 giugno 2020, avente a oggetto la disposizione regionale previgente (art. 12, comma 8, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017), che fissava il limite massimo di età per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario di struttura sanitaria e socio-sanitaria privata, anche di carattere ambulatoriale, attraverso il richiamo all'art. 15-nonies, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992. Secondo l'Autorità, l'applicazione del limite di età indicato nella citata norma statale ai responsabili sanitari delle strutture sanitarie e socio-sanitarie private determinerebbe una ingiustificata limitazione alla prestazione dei servizi professionali da parte dei medici, restringendone l'offerta, oltre che una compressione ingiustificata della libertà di iniziativa economica e dell'autonomia gestionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie private, precludendo di avvalersi di un medico che ha superato il limite di età previsto per rivestire il ruolo di direttore sanitario.

3.– Con il secondo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. l'art. 1, comma 13, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

3.1.– La disposizione regionale, che ha sostituito l'art. 24, comma 2, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, prevedendo che «[l]e strutture pubbliche e private, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) privati, e gli enti ecclesiastici possono richiedere con unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio e dell'accreditamento istituzionale», avrebbe realizzato un accorpamento, a fini di semplificazione, che non rispetta la diversità di struttura e funzione degli istituti dell'autorizzazione all'esercizio di attività sanitaria e dell'accreditamento istituzionale. Quest'ultimo provvedimento, con il quale si riconosce alla struttura pubblica o privata già autorizzata lo status di soggetto erogatore di prestazioni sanitarie nell'ambito e per conto del servizio sanitario nazionale, è concesso, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, subordinatamente alla sussistenza di requisiti ulteriori rispetto a quelli richiesti ai fini dell'autorizzazione e di coerenza delle funzioni svolte con gli indirizzi della programmazione regionale.

Sarebbe violato, pertanto, l'art. 117, terzo comma, Cost. per il tramite del principio fondamentale richiamato, e non si sarebbe tenuto conto di quanto previsto dalle intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni il 20 dicembre 2012 e il 19 febbraio 2015 con riferimento alle attività di verifica spettanti all'organismo tecnicamente accreditante.

3.2.– La Regione Puglia ha chiesto, in entrambe le memorie di costituzione e illustrativa, che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

3.2.1.– In via preliminare, la parte resistente osserva, per un verso, che la disposizione impugnata sarebbe identica a quella contenuta nella versione originale dell'art. 24, comma 2, della legge reg. n. 9 del

2017, non impugnata dallo Stato, e, per altro verso, che il ricorrente non avrebbe chiarito il vulnus asseritamente arrecato alle competenze statali, né i termini della prospettata violazione delle intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni in data 20 dicembre 2012 e 19 febbraio 2015, sicché la questione sarebbe inammissibile per tardività del ricorso ovvero per genericità della motivazione.

3.2.2.– Nel merito, la questione non sarebbe fondata.

3.2.3.– La disposizione regionale si limiterebbe a consentire ai soggetti interessati di richiedere, con un'unica istanza, l'autorizzazione all'esercizio dell'attività e l'accreditamento istituzionale, ferma restando la necessità della verifica del possesso dei requisiti come prescritti dalla normativa vigente. Sarebbe perciò preservata l'autonomia dei due procedimenti, nel rispetto dei principi fondamentali dettati dagli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992.

3.2.4.– Allo stesso modo, la disciplina regionale sarebbe in linea con quanto sancito dalle richiamate intese, avendo demandato la verifica dei requisiti ulteriori per l'accreditamento istituzionale all'organismo tecnicamente accreditante.

4.– Con il terzo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, ancora in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

4.1.– La disposizione censurata, che sostituisce l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, prevede che, «[f]erma restando la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti di accreditamento, nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale».

4.2.– Il ricorrente riferisce che l'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017 è già stato modificato dall'art. 49, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), a sua volta oggetto di impugnativa statale nella parte in cui ha previsto che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento con riferimento a tre fattispecie concernenti l'attività di diagnostica per immagini.

4.2.1.– L'ulteriore intervento del legislatore regionale, oggetto dell'odierna questione, pur facendo salva la verifica dei requisiti dell'accreditamento istituzionale, prevede effetti vincolanti che scaturirebbero dall'autorizzazione, e pertanto si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale espresso dall'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui l'accreditamento istituzionale può essere concesso solo previa verifica del possesso effettivo dei requisiti prescritti in capo alla struttura già autorizzata all'esercizio dell'attività.

4.3.– La Regione Puglia ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile, o che venga accertata la cessazione della materia del contendere.

4.3.1.– In particolare, con la memoria illustrativa la parte resistente ha preso atto della sopravvenuta sentenza di questa Corte n. 36 del 2021, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, con l'effetto di espungere dal testo dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017 le fattispecie per le quali era previsto che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività producesse effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale.

Tale sopravvenienza avrebbe reso priva di significato, e quindi di lesività, la disposizione oggetto della questione in esame, con conseguente relativa inammissibilità, o, in alternativa, cessazione della materia del contendere.

4.3.2.– La difesa regionale segnala, infine, che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata farebbe rivivere la versione originaria dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, che prevedeva una fattispecie generica di estensione dell'accreditamento, in contrasto con il principio fondamentale espresso dall'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992.

5.– Con il quarto motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., l'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

5.1.– La disposizione oggetto di censura prevede che «[n]el limite dei posti vacanti nella dotazione organica e nel rispetto della spesa sanitaria derivante dalle norme vigenti, il personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2019, presso una azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia è confermato nei ruoli di quest'ultima a tempo indeterminato, previa presentazione, entro sessanta giorni dalla data in vigore della presente legge, di apposita domanda di mobilità».

5.2.– Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale – che porrebbe dubbi già sul piano interpretativo, con ricadute sulla individuazione del personale che dovrebbe essere confermato nei ruoli dell'amministrazione sanitaria regionale – avrebbe introdotto un meccanismo di «stabilizzazione» del personale precario in violazione del principio costituzionale del pubblico concorso, che costituisce la regola generale di accesso al pubblico impiego ai sensi dell'art. 97, terzo comma, Cost., non sussistendo nella specie le condizioni che, secondo la giurisprudenza costituzionale, legittimano eccezionalmente la deroga a tale regola.

5.2.1.– In tema di superamento del precariato, il ricorrente richiama la normativa statale contenuta nei commi 1, 2, 11 e 11-bis dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

In particolare, i citati commi 11 e 11-bis dell'art. 20 prevedono, con riferimento al personale del servizio sanitario nazionale, l'applicazione del disposto dei commi 1 e 2 del medesimo art. 20, i quali, oltre a fissare i requisiti che il lavoratore deve possedere cumulativamente ai fini della stabilizzazione, impongono alle amministrazioni l'espletamento di procedure concorsuali.

In termini non dissimili, il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, ha riconosciuto alle aziende ed agli enti del Servizio sanitario nazionale la possibilità di attivare procedure di reclutamento del personale previo avviso pubblico e selezione per titoli, colloquio e procedura comparativa.

5.3.– La disposizione regionale, in quanto non coerente con la normativa statale richiamata, violerebbe non solo l'art. 97 Cost., che impone la regola del pubblico concorso, ma anche il riparto di competenze, intervenendo nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.4.– La Regione, con le memorie di costituzione ed illustrativa, ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, prive di fondamento.

5.4.1.– La parte resistente osserva che con la disposizione impugnata il legislatore regionale avrebbe inteso disciplinare e organizzare la struttura degli uffici sanitari regionali, in particolare limitando l'attribuzione di incarichi a tempo determinato, e che, pertanto, l'ambito materiale di riferimento sarebbe

quello dell'organizzazione degli uffici regionali, attribuito alla competenza residuale delle Regioni, con conseguente inammissibilità della questione promossa per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per erroneità del parametro evocato (sono citate le sentenze n. 75 del 2011 e n. 235 del 2010).

La difesa regionale richiama diffusamente l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui sono ascrivibili alla competenza esclusiva statale gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, mentre rientrano nella competenza residuale delle Regioni i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale, compresa la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 194 del 2020 e n. 141 del 2012).

La disciplina dettata dal legislatore regionale, collocata in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro, riguarderebbe i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 25 del 2021).

5.4.2.– La censura sarebbe comunque inconferente.

La disposizione impugnata avrebbe previsto, infatti, una procedura semplificata di mobilità del personale dipendente verso le aziende del Servizio sanitario regionale, alle quali sarebbe consentito di confermare nei ruoli dell'amministrazione, su domanda, il personale già operativo e in servizio alla data del 31 dicembre 2019.

5.4.3.– Secondo la difesa regionale risulterebbe priva di fondamento anche la questione promossa per violazione del principio del pubblico concorso.

L'accesso alla procedura semplificata di mobilità riguarderebbe personale che ha già superato un concorso pubblico per accedere al Servizio sanitario nazionale, e che, alla data del 31 dicembre 2019, risulti incaricato, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, presso un'azienda o ente del Servizio sanitario regionale.

Si tratterebbe, in definitiva, di una procedura di mobilità volontaria di personale dipendente già inserito nei ruoli del Servizio sanitario nazionale e non, come sostenuto dalla difesa statale, della stabilizzazione di personale precario.

6.– All'udienza del 21 settembre 2021, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso iscritto al n. 81 del registro ricorsi del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 11 e 13, 9 e 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria).

2.– Con il primo motivo di ricorso è impugnato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e al principio di parità di trattamento e di proporzionalità, l'art. 1, comma 11, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

2.1.– Con riferimento alla figura del responsabile sanitario, la disposizione regionale impugnata ha previsto che «[i]l limite di età massimo previsto per lo svolgimento della funzione [...] è quello previsto

dalla normativa nazionale vigente in materia di permanenza in servizio dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del servizio sanitario nazionale, fatta eccezione per gli ambulatori specialistici non accreditati».

2.2.– Il ricorrente prospetta il contrasto con il principio di parità di trattamento e di proporzionalità, perché la disposizione regionale non chiarirebbe le ragioni della differenziazione in parte qua tra ambulatori specialistici non accreditati e tutte le altre strutture sanitarie, né indicherebbe il regime applicabile alle strutture esonerate dal rispetto del limite di età massimo di permanenza in servizio dei dirigenti medici del ruolo del Servizio sanitario nazionale.

L'eccezione così disposta, del resto, non troverebbe fondamento nella disciplina statale di riferimento, individuata nell'art. 4, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), che si limita a prevedere l'obbligatorietà della figura del responsabile sanitario in qualsiasi struttura – pubblica o privata – autorizzata a erogare prestazioni sanitarie.

Il ricorrente lamenta, quindi, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché la previsione regionale contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute» contenuti nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

2.3.– La Regione Puglia ha eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità delle questioni sotto un duplice profilo.

2.3.1.– Per un verso, sarebbe inammissibile la censura riferita alla disparità di trattamento in quanto non corredata dall'indicazione dell'art. 3 Cost., quale parametro asseritamente violato, che risulta assente sia nel ricorso sia nella delibera di impugnazione; per altro verso, il ricorrente non avrebbe indicato il vulnus arrecato alle competenze statali in materia di tutela della salute e, comunque, non avrebbe individuato il principio fondamentale che imporrebbe il limite di età massimo del responsabile di struttura ambulatoriale non accreditata.

2.3.2.– Le eccezioni non sono fondate.

Pur nella maggiore pregnanza che l'onere di motivazione assume nei giudizi in via principale (tra le molte, sentenza n. 170 del 2021), l'indicazione del parametro costituzionale violato può essere ricavata dalla motivazione se, come nel ricorso in esame, le espressioni utilizzate dal ricorrente sono univoche. La mancata indicazione dell'art. 3 Cost. è dunque superata dal contenuto della censura, che, in aderenza alla delibera di impugnazione, fa riferimento esplicito al principio di eguaglianza e di proporzionalità.

La motivazione adottata a supporto della violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per quanto sintetica, raggiunge quella «soglia minima di chiarezza e completezza» che rende ammissibile l'impugnativa proposta (tra le molte, sentenze n. 25 del 2020 e n. 32 del 2017), giacché individua il principio fondamentale in assunto violato nella disciplina del limite di età massimo di permanenza in servizio dei dirigenti medici del Servizio sanitario nazionale, contenuta nel d.lgs. n. 502 del 1992.

Le questioni, pertanto, sono ammissibili.

2.4.– Nel merito, la questione prospettata con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., non è fondata.

2.4.1.– Occorre preliminarmente ricostruire il contesto normativo in cui la disposizione regionale si colloca, partendo dall'esame della disciplina statale che fissa il limite massimo di età per la dirigenza medica, per poi valutare l'articolazione dell'offerta di prestazioni sanitarie, secondo il sistema configurato dal legislatore con il d.lgs. n. 502 del 1992, e l'inquadramento della figura del responsabile sanitario.

2.4.2.– L'art. 15-nonies del d.lgs. n. 502 del 1992 (inserito dall'art. 13, comma 1, del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, recante «Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419») fissa il limite massimo di età per il personale della dirigenza medica e per la cessazione dei rapporti convenzionali.

La legge statale prevede, per quanto qui rileva, il limite massimo di età per il collocamento a riposo dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, ivi compresi i responsabili di struttura complessa, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, ovvero, su istanza dell'interessato, al maturare del quarantesimo anno di servizio effettivo. In ogni caso il limite massimo di permanenza non può superare il settantesimo anno di età e la permanenza in servizio non può dar luogo a un aumento del numero dei dirigenti.

Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, con l'art. 15-nonies, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, il legislatore ha ribadito che il personale medico dirigenziale cessa dal servizio al compimento del sessantacinquesimo anno di età; regola, quest'ultima, già prevista dall'art. 53 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), in linea con la previsione generale che riguarda il pubblico impiego contenuta nell'art. 4 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato). Si tratta di disposizioni ispirate a esigenze occupazionali, cui fanno eccezione le sole categorie dei magistrati e dei docenti universitari (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 9 giugno 2020, n. 11008).

2.4.3.– Il sistema sanitario, come riformato dal d.lgs. n. 502 del 1992 e poi significativamente rimodulato con il d.lgs. n. 229 del 1999, configura il rapporto pubblico-privato dell'offerta sanitaria secondo un sistema progressivo, in base al quale i soggetti che intendono erogare prestazioni sanitarie devono essere autorizzati e solo se autorizzati possono chiedere l'accreditamento istituzionale, che li rende potenziali erogatori di prestazioni sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale. Ciò si realizza solo a seguito della conclusione di contratti con l'amministrazione, e nei limiti di spesa ivi previsti.

L'autorizzazione, disciplinata dall'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, si articola sul duplice versante della realizzazione della struttura e dell'esercizio dell'attività sanitaria. Essa è subordinata alla verifica, da parte della Regione interessata, della realizzabilità della struttura in relazione alla localizzazione territoriale, tenuto conto del fabbisogno complessivo di assistenza che considera anche le prestazioni extra livelli essenziali di assistenza (sentenza n. 7 del 2021), e al possesso dei requisiti minimi di tipo strutturale, tecnologico e organizzativo.

All'obbligo di autorizzazione sono sottoposti anche gli studi odontoiatrici, medici e di altre professioni sanitarie, ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente, nonché le strutture dedicate esclusivamente ad attività diagnostiche.

2.4.4.– Per ottenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività, la struttura deve possedere requisiti minimi, anche organizzativi, ed è questo il profilo che rileva ai fini dell'odierno scrutinio.

L'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabilisce che, «[f]erma restando la competenza delle regioni in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private a norma dell'art. 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, con atto di indirizzo e coordinamento, emanato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, sentito il Consiglio superiore di sanità, sono definiti i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi richiesti per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private e la periodicità dei controlli sulla permanenza dei requisiti stessi».

L'attuazione dell'art. 8, comma 4, è avvenuta con il d.P.R. 14 gennaio 1997 (Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di

requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private), che ha previsto i requisiti minimi generali e specifici, riservando alle Regioni la fissazione degli standard di qualità che costituiscono requisiti ulteriori per l'accreditamento.

Con riferimento alle strutture che erogano prestazioni di assistenza specialistica in regime ambulatoriale (definite come luoghi intra o extraospedalieri preposti ad erogare prestazioni sanitarie di prevenzione, diagnosi, terapia e riabilitazione, nelle situazioni che non richiedono ricovero neanche a ciclo diurno), è richiesta la presenza, durante lo svolgimento dell'attività, di almeno un medico, indicato quale responsabile delle attività cliniche svolte nell'ambulatorio.

2.5.– Questa Corte è costante nel ricondurre la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute. Le Regioni sono vincolate al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali, dovendosi peraltro distinguere, «dopo il riordino del sistema sanitario, gli aspetti che attengono all'“autorizzazione” prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'“accreditamento” delle strutture autorizzate» (sentenza n. 292 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenze n. 106 del 2020 e n. 7 del 2021).

In particolare, con riferimento all'autorizzazione, le disposizioni contenute negli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992, che prevedono i requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, rappresentano principi fondamentali della materia che le Regioni sono tenute ad osservare «indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento» (sentenza n. 292 del 2012, che richiama le sentenze n. 245 e n. 150 del 2010).

2.6.– Quanto alla figura del responsabile sanitario, presente già nella legislazione più risalente (l'art. 83 del Regolamento generale sanitario del 1901 richiedeva, per l'apertura e il mantenimento in esercizio di ambulatori o case o istituti di cura medico-chirurgica o di assistenza ostetrica, la presenza di un dottore in medicina e chirurgia che assumesse la direzione tecnica dell'istituto), essa è prevista dall'art. 4 della legge n. 412 del 1991.

Tale norma, dettata prima della riforma del sistema sanitario, stabilisce che le Regioni possono stipulare convenzioni anche con istituzioni sanitarie private, sottoposte al regime di autorizzazione e vigilanza sanitaria di cui all'art. 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) «e devono avere un direttore sanitario o tecnico, che risponde personalmente dell'organizzazione tecnica e funzionale dei servizi e del possesso dei prescritti titoli professionali da parte del personale che ivi opera».

Ulteriori riferimenti al responsabile sanitario si rinvengono nella legislazione più recente.

La legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e per la concorrenza), all'art. 1, commi da 153 a 155, prevede la presenza obbligatoria di un direttore sanitario iscritto all'albo degli odontoiatri per le società operanti nel settore, e per le strutture sanitarie polispecialistiche in cui sia presente un ambulatorio odontoiatrico.

Il Codice di deontologia medica del 2018, all'art. 69 impone al responsabile sanitario di struttura privata la comunicazione tempestiva dell'assunzione dell'incarico (nonché della rinuncia) all'ordine di appartenenza, e pone il divieto di incarichi plurimi, incompatibili con le funzioni di vigilanza attiva e continuativa.

La legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), all'art. 1, comma 536, prevede che «[t]utte le strutture sanitarie private di cura sono tenute a dotarsi di un direttore sanitario iscritto all'albo dell'ordine territoriale competente per il luogo nel quale hanno la loro sede operativa entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

2.7.– La ricognizione normativa fin qui svolta conferma l'assenza di un principio fondamentale espressamente ricavabile da una norma statale, o che si possa evincere in via sistematica, in forza del quale il responsabile sanitario di struttura privata oltre a possedere i requisiti di professionalità, debba avere età inferiore ai settanta anni.

Inoltre, la differenziazione, sempre più nettamente definita dalla giurisprudenza amministrativa (per tutte, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 10 febbraio 2021, n. 1249), tra strutture autorizzate, che operano in regime privatistico, e strutture che, invece, attraverso l'accreditamento istituzionale, entrano a far parte del sistema sanitario pubblico, erogando prestazioni per conto del servizio sanitario, converge nella direzione della legittimità di una disciplina regionale che riconosca alle prime la possibilità di avvalersi, per lo svolgimento delle funzioni di responsabile sanitario, di un professionista che abbia superato il limite massimo di età previsto per la permanenza in servizio nelle strutture pubbliche ed equiparate.

Diverse, in quest'ambito, sono le esigenze che si apprezzano nei due settori – privato e pubblico – dell'offerta sanitaria. Se, come si è visto, il limite di età fissato dall'art. 15-nonies del d.lgs. n. 502 del 1992 si inserisce nel quadro normativo della disciplina del lavoro pubblico, rispondendo a esigenze di carattere organizzativo/occupazionale, quel limite non può essere esteso alle strutture che operano nel settore privato, cui deve essere riconosciuta una spiccata autonomia gestionale.

In questo senso si è espressa anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella segnalazione del 24 giugno 2020, avente a oggetto la disposizione contenuta nel previgente testo dell'art. 12, comma 8, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017.

Essa ha ritenuto, infatti, che l'applicazione del limite previsto dall'art. 15-nonies, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 alle strutture sanitarie e socio-sanitarie private, «precludendo loro di avvalersi di un medico che ha superato il limite di età previsto per rivestire il ruolo di direttore sanitario», determini «un'ingiustificata limitazione alla prestazione dei servizi professionali da parte dei medici, restringendo così l'offerta di tali servizi», oltre alla compressione ingiustificata della libertà di iniziativa economica e dell'autonomia gestionale delle strutture anzidette.

2.7.1.– Per altro verso, si deve evidenziare che, quando questa Corte ha ritenuto sussistente un collegamento tra efficienza dell'organizzazione e gestione dei servizi sanitari, da un lato, e limite di età dei soggetti che ricoprono incarichi in posizione apicale, dall'altro (sentenze n. 295 del 2009 e n. 422 del 2006), lo ha affermato a fronte di norme statali che specificamente prevedevano (e prevedono) il limite del sessantacinquesimo anno di età per lo svolgimento di incarichi di vertice nelle strutture ospedaliere ed equiparate.

Nelle decisioni prima citate si è ritenuto, infatti, che l'art. 11 del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), e l'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 esprimano un principio fondamentale in materia di tutela della salute. Proprio il carattere apicale della posizione ricoperta (nell'un caso – sentenza n. 422 del 2006 – di direttore amministrativo e direttore sanitario di IRCCS; nell'altro caso – sentenza n. 295 del 2009 – di direttore amministrativo e sanitario delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere e di IRCCS) rivela «l'incidenza che la disciplina relativa alle modalità di cessazione di tali incarichi, per sopraggiunti limiti di età, esercita sull'organizzazione e la gestione dei servizi sanitari e, di riflesso, anche sull'efficienza degli stessi» (così la sentenza n. 422 del 2006, al punto 5.1. del Considerato in diritto).

Dalle citate pronunce non si traggono elementi per affermare l'esistenza di un principio fondamentale che impone, in modo generalizzato, il limite massimo di età per lo svolgimento delle funzioni di responsabile sanitario.

Non è, dunque, fondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 11, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.8.– Ugualmente non fondata, con riferimento all'art. 3 Cost., è la censura che riguarda la deroga, introdotta dal legislatore pugliese, all'età massima per il conferimento dell'incarico di responsabile sanitario degli ambulatori specialistici non accreditati.

La censura, per come prospettata, si risolve nell'addebitare alla disposizione regionale una mancata giustificazione del differente trattamento previsto per i dirigenti medici degli ambulatori specialistici non accreditati rispetto a quelli delle altre strutture sanitarie, in assenza di una norma statale che possa dare fondamento a tale differenziazione.

Il ricorrente richiama l'art. 4, comma 2, della legge n. 412 del 1991, evidenziando che tale norma si limita a prevedere l'obbligatorietà della nomina del responsabile sanitario nelle strutture private e non contiene alcun riferimento alla «diversa regola» introdotta dal legislatore regionale.

Questa prospettazione non può essere condivisa. Essa si sostanzia nel ritenere che il sistema imponga un trattamento identico della figura del responsabile sanitario con riferimento al limite massimo di età. Un tale argomento, come già evidenziato, non appare esaustivo.

Il legislatore regionale, nei limiti della propria competenza e ispirandosi al canone della ragionevolezza, può differenziare il trattamento delle strutture private da quelle pubbliche ed equiparate senza incorrere nella violazione dell'art. 3 Cost.

Non sono, infatti, comparabili i criteri organizzativi cui si ispirano le strutture pubbliche e private.

La disciplina regionale della figura del responsabile sanitario (art. 12 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017), che indica il contenuto effettivo dell'attività da svolgere nella cura dell'organizzazione tecnico-sanitaria sotto il profilo igienico e organizzativo e nella garanzia delle funzioni previste dalle norme vigenti, prevedendo l'obbligo di presenza, e il correlato divieto, salvo eccezioni, di svolgere le funzioni indicate in più di una struttura, vale a definire il regime applicabile anche al responsabile sanitario degli ambulatori non accreditati.

Le strutture sanitarie private sono, tuttavia, caratterizzate da una maggiore apertura al mercato e alle regole della concorrenza e possono, nella scelta del direttore sanitario, adottare criteri riferiti alla professionalità e alle competenze acquisite, senza necessariamente attenersi ai limiti di età previsti per le strutture pubbliche. Per le finalità indicate, l'età non costituisce un requisito essenziale nell'esercizio della funzione disciplinata dal legislatore regionale e non appare, pertanto, irragionevole che al vertice di tali strutture si collochi un direttore sanitario che abbia superato il settantesimo anno di età.

3.– Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 13, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

3.1.– La disposizione in esame consente alle strutture pubbliche e private, agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) privati e agli enti ecclesiastici di richiedere con unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di attività e dell'accreditamento istituzionale.

3.2.– Il ricorrente argomenta che tale disposizione contrasta con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi dagli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, che differenziano, rendendoli autonomi, i procedimenti di autorizzazione e di accreditamento, e subordinano l'accreditamento al possesso di requisiti ulteriori da parte della struttura già autorizzata, oltre che alla coerenza dell'attività della struttura con la programmazione regionale.

Inoltre, la disposizione impugnata non sarebbe in linea con quanto previsto dalle intese raggiunte in sede di Conferenza unificata in data 20 dicembre 2012 e 19 febbraio 2015, «in merito alle attività di verifica spettanti all'organismo tecnicamente accreditante».

3.3.– La Regione ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità della questione per tardività e per genericità della motivazione. Nel merito ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata.

3.3.1.– Entrambe le eccezioni preliminari non sono fondate.

3.3.2.– La asserita tardività della questione si basa sul rilievo che la disposizione impugnata sarebbe stata preceduta da altra identica, che non è stata a suo tempo fatta oggetto di gravame.

È evidente che la circostanza non vale a far venire meno l'interesse attuale del ricorrente a sottoporre a scrutinio la disposizione in esame.

Come costantemente affermato da questa Corte, infatti, l'istituto dell'acquiescenza non opera nei giudizi in via principale, atteso che la norma censurata, anche se preceduta da altra di identico contenuto e non impugnata, reitera comunque la lesione alla ripartizione delle competenze, da cui deriva l'interesse a ricorrere (ex multis, sentenze n. 124 e n. 107 del 2021).

3.3.3.– Neppure si riscontra la eccepita genericità della censura, che risulta, invece, sufficientemente articolata con la chiara indicazione dei principi fondamentali che differenziano i procedimenti di autorizzazione e di accreditamento, imponendo verifiche e valutazioni autonome. Se sussista effettiva lesione è profilo che attiene al merito della questione.

3.4.– Nel merito, la questione non è fondata.

3.4.1.– La disciplina dettata dalla Regione Puglia in materia di autorizzazione e accreditamento istituzionale non contrasta con il principio di differenziazione dei due procedimenti. La legge regionale n. 9 del 2017, che regola entrambi i procedimenti, all'art. 19, comma 3, ribadisce il principio secondo cui l'autorizzazione non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, e, all'art. 23, comma 1, affida all'organismo tecnicamente accreditante la verifica e l'effettuazione della valutazione tecnica necessaria ai fini del rilascio del provvedimento di accreditamento, in linea con quanto previsto nelle intese del 20 dicembre 2012 e 19 febbraio 2015.

In questo contesto normativo, la prevista facoltà di presentare con un'unica istanza la richiesta di rilascio, sia dell'autorizzazione, sia dell'accredimento istituzionale, rappresenta una mera semplificazione, senza incidere sulla progressione delle verifiche e degli accertamenti che connotano i due procedimenti.

Occorre considerare, infatti, che l'art. 8-quater, comma 1, del d.lgs. 502 del 1992 esige, ai fini dell'accredimento, la «verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti» dalle strutture autorizzate che intendano accreditarsi.

La norma statale, espressione di principio fondamentale in materia di tutela della salute (per tutte, sentenze n. 106 del 2020 e n. 132 del 2013), chiaramente delinea uno iato temporale tra la fase dell'attività svolta in regime di autorizzazione – oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione ai fini dell'accredimento – e l'inizio del procedimento di accreditamento.

L'unicità dell'istanza non comporta alcuna sovrapposizione dei due procedimenti, né contestualità delle valutazioni e verifiche proprie di ciascuno di essi. Pertanto, la disposizione regionale impugnata risulta priva di lesività del parametro evocato.

4.– Con il terzo motivo è impugnato l'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4.1.– La disposizione censurata, che sostituisce l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, prevede che, «[f]erma restando la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti di accreditamento, nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale».

4.2.– Il ricorrente argomenta il prospettato contrasto sull'assunto che la disposizione regionale, pur facendo salva la verifica dei requisiti ulteriori per l'accreditamento istituzionale, prevede «effetti vincolanti» scaturenti dall'autorizzazione, in contrasto con l'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, che, in quanto espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute, esige il possesso di «requisiti ulteriori» in capo alla struttura che intenda ottenere l'accreditamento.

4.3.– La resistente ha chiesto che la questione venga dichiarata inammissibile, per carenza di lesività o, comunque, che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere, in conseguenza della sopravvenuta sentenza n. 36 del 2021 di questa Corte.

4.4.– Prima di esaminare le eccezioni preliminari occorre illustrare la successione temporale degli interventi del legislatore regionale.

4.4.1.– Con il ricorso iscritto al n. 13 del registro ricorsi dell'anno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, che ha sostituito l'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017 prevedendo tre fattispecie, concernenti l'attività di diagnostica per immagini, in riferimento alle quali si stabiliva che l'autorizzazione all'esercizio producesse effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale.

Nella pendenza del giudizio di legittimità costituzionale, il legislatore regionale è intervenuto nuovamente con l'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020 per sostituire l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso oggi in esame, ha impugnato anche tale ultima disposizione.

Successivamente al promovimento del ricorso odierno, è stata pubblicata la sentenza di questa Corte n. 36 del 2021, che ha deciso il ricorso n. 13 del 2020 con declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, nella parte in cui sostituiva il comma 3 dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, nel testo vigente prima della modifica introdotta dall'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

La sentenza n. 36 del 2021 è intervenuta sul testo dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, espungendo le fattispecie in riferimento alle quali era previsto che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria producesse effetti vincolanti ai fini dell'accreditamento.

Questa Corte ha ritenuto integrata la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, specificamente, del principio di autonomia dei procedimenti di autorizzazione e di accreditamento.

La disposizione oggi impugnata non è stata oggetto di scrutinio in quella sede, in quanto successiva e fatta oggetto di autonomo ricorso statale.

4.5.– A seguito della sentenza n. 36 del 2021, non è venuta meno la lesività della disposizione oggetto dell'odierno scrutinio, che prevede effetti vincolanti dell'autorizzazione. Permane dunque l'interesse del ricorrente all'impugnazione.

Non si può dichiarare cessata la materia del contendere perché non ricorrono i presupposti cui questa Corte costantemente subordina tale accertamento (ex multis, sentenze n. 36 del 2021, punto 6.1. del Considerato in diritto, e n. 16 del 2020).

4.6.– Nel merito, la questione è fondata.

4.6.1.– Come affermato nella sentenza n. 36 del 2021 (punto 6.3. del Considerato in diritto), secondo la giurisprudenza costituzionale, «il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute. Il legislatore statale (artt. 8-ter, 8-quater e 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992) ha inteso vincolare le strutture socio-sanitarie private all'osservanza di requisiti essenziali da cui far dipendere l'erogazione di prestazioni riferite alla garanzia di un diritto fondamentale (sentenza n. 106 del 2020, punto 5.1. del Considerato in diritto; in precedenza, nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2018, n. 161 del 2016 e n. 132 del 2013)».

In tale cornice si è evidenziato che occorre «distinguere [...] gli aspetti che attengono all'“autorizzazione”, prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'“accredimento” delle strutture autorizzate», precisando che, quanto all'autorizzazione, «gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono “requisiti minimi” di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie», e che, quanto all'accredimento, «occorrono, invece, “requisiti ulteriori” (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992» (sentenza n. 292 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto). Nell'impianto fondamentale dei già ricordati articoli del d.lgs. n. 502 del 1992, che anche in questa sede il ricorrente invoca come norme interposte, «le vicende del processo di accreditamento restano tendenzialmente estranee alla determinazione del fabbisogno che rileva per la verifica di compatibilità delineata dall'indicato art. 8-ter, comma 3» (sentenza n. 7 del 2021, punto 4.4.1. del Considerato in diritto). I due procedimenti – di autorizzazione e di accreditamento – sono, in base ai richiamati principi fondamentali della legge statale, tra di loro autonomi, essendo, fra l'altro, ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili.

4.6.2.– Deve ritenersi preclusa, pertanto, al legislatore regionale la previsione di effetti vincolanti da attribuire all'autorizzazione, ai fini dell'accredimento istituzionale. Ne deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, perché in contrasto con il principio fondamentale di autonomia dei due procedimenti, che integra la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

5.– Con il quarto motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.1.– La disposizione regionale impugnata prevede: «1. Nel limite dei posti vacanti nella dotazione organica e nel rispetto della spesa sanitaria derivante dalle norme vigenti, il personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2019, presso una azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia è confermato nei ruoli di quest'ultima a tempo indeterminato, previa presentazione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di apposita domanda di mobilità».

5.1.1.– Il ricorrente assume che con la disposizione impugnata il legislatore regionale avrebbe stabilizzato personale precario in violazione del principio sancito dall'art. 97 Cost., e specificamente della regola che impone il concorso pubblico per l'assunzione di personale a tempo indeterminato nei ruoli

dell'amministrazione. Tale regola, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, è derogabile solo in casi eccezionali (sentenza n. 363 del 2006), che rispondano a «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» (sentenza n. 81 del 2006), al fine di evitare privilegi a favore di categorie più o meno ampie di soggetti (sentenza n. 205 del 2006).

Nella specie, sarebbero assenti le condizioni che legittimano la deroga alla regola del pubblico concorso. Infatti, la normativa statale in tema di superamento del precariato dettata dall'art. 20, commi 1, 2, 11 e 11-bis del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», oltre a fissare i requisiti che il lavoratore deve possedere cumulativamente ai fini della stabilizzazione, impone alle amministrazioni l'espletamento di procedure concorsuali.

5.1.2.– La disposizione regionale violerebbe anche il riparto delle competenze, intervenendo nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva statale.

5.2.– La resistente eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della questione riferita alla violazione del riparto di competenza, per erroneità del parametro evocato.

Con la disposizione impugnata la Regione avrebbe inteso disciplinare e organizzare la struttura degli uffici sanitari regionali, in particolare limitando l'attribuzione di incarichi a tempo determinato, e dunque l'ambito materiale di riferimento sarebbe riconducibile alla competenza residuale attribuita dall'art. 117, quarto comma, Cost. alle Regioni (sono richiamate le sentenze n. 165 del 2007 e n. 368 del 2008).

5.3.– L'eccezione è priva di fondamento.

Il ricorrente ha prospettato la censura sulla base del rilievo che la previsione regionale introduce un meccanismo di stabilizzazione del personale precario, e in coerenza con tale prospettazione ha evocato il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce alla competenza esclusiva statale la materia «ordinamento civile».

La verifica della correttezza di tale impostazione attiene al merito della questione, non alla sua ammissibilità.

5.4.– Nel merito entrambe le questioni sono fondate.

5.4.1.– Occorre muovere dallo scrutinio di legittimità riferito al riparto di competenza, per la priorità logica che lo stesso riveste nei giudizi in via principale, e quindi stabilire l'ambito materiale cui deve essere ricondotta la disposizione impugnata.

La giurisprudenza costante di questa Corte individua il confine fra ciò che è ascrivibile alla materia dell'ordinamento civile e ciò che, invece, è riferibile alla competenza legislativa residuale regionale, affermando che sono da ricondurre alla prima gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, e rientrano nella seconda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (ex multis, sentenze n. 194 e n. 126 del 2020, n. 191 del 2017).

La disposizione regionale interviene su rapporti di lavoro a tempo determinato già in essere e incide sul profilo della durata, trasformandoli in nuovi rapporti a tempo indeterminato, che sorgono proprio per effetto della norma censurata. Essa deve, pertanto, essere ricondotta nell'ambito materiale dell'ordinamento civile, con conseguente violazione del riparto di competenza.

5.4.2.– È fondata anche la censura formulata con riferimento all'art. 97 Cost.

L'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione sono assicurate dal principio del pubblico concorso, che costituisce la modalità generale e ordinaria di reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche (ex multis, sentenze n. 36 del 2020 e n. 40 del 2018).

Questa Corte si è già espressa su questioni analoghe a quelle ora in esame nella sentenza n. 68 del 2011, che ha scrutinato l'art. 13 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), di contenuto sovrapponibile alla disposizione regionale impugnata.

In quel caso, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale.

Nella pronuncia citata si legge che «[l]a disposizione impugnata, facendo ricorso all'istituto della mobilità, prevede la "ruolizzazione" – ossia l'inquadramento a tempo indeterminato nei ruoli del servizio sanitario regionale – di personale "già titolare di contratto ovvero di incarico a tempo indeterminato" presso enti del servizio sanitario nazionale. La norma consente l'inquadramento di personale e trasforma rapporti di lavoro a tempo determinato oppure rapporti di lavoro non di ruolo a tempo indeterminato in rapporti di lavoro di ruolo a tempo indeterminato. Ne discende la violazione dell'art. 97 Cost., perché la disposizione censurata non prevede il pubblico concorso per l'inquadramento».

Non si può che ribadire questo percorso argomentativo e dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, perché in contrasto con entrambi i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 13, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., 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 22 settembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 ottobre 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

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.



CORTE COSTITUZIONALE



Sentenza **25/2021**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **CORAGGIO** - Redattore **AMOROSO**

Udienza Pubblica del **26/01/2021** Decisione del **27/01/2021**

Deposito del **22/02/2021** Pubblicazione in G. U. **24/02/2021**

Norme impugnate: Artt. 2, c. 7° e 8°; 8; 13, c. 1° e 2°; 15, c. 3° e 4°; 2, c. 9°; 5; 12; 25 e 27 della legge della Regione Siciliana 16/10/2019, n. 17.

Massime: **43608 43609 43610 43611 43612 43613 43614 43615 43616 43617 43618 43619 43620**

Atti decisi: **ric. 114/2019**

Massima n. 43608

Titolo

Ricorso in via principale - Impugnazione di legge di Regione ad autonomia speciale - Evocazione di parametro afferente a materia sulla quale nulla dispone lo statuto di autonomia - Conseguente mancato riferimento alle competenze statutarie - Ammissibilità delle questioni - Rigetto di eccezione preliminare.

Testo

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 7 e 8, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, non è accolta l'eccezione d'inammissibilità, per non essersi il ricorrente confrontato con le competenze legislative che lo statuto speciale assegna alla Regione Siciliana. Il ricorrente lamenta la violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», per cui il dedotto contenuto all'evidenza privatistico delle norme censurate, esclude, di per sé, l'utilità di un confronto con lo statuto speciale, dal momento che per la Regione Siciliana esso non prevede alcuna competenza legislativa regionale nella materia indicata. (*Precedenti citati: sentenze n. 194 del 2020 e n. 25 del 2020*).

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di una Regione ad autonomia speciale, l'omissione dell'indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione promossa con il ricorso quando la normativa impugnata non sia in alcun modo riferibile a tali competenze, così da escludere l'utilità del confronto; pertanto, il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile, fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia. (*Precedenti citati: sentenze n. 279 del 2020, n. 119 del 2019, n. 151 del 2015, n. 213 del 2003 e n. 16 del 2012*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 2 co. 7

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 2 co. 8

Massima n. 43609

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Personale eccedente dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia - Ricollocazione mediante accordo di mobilità - Gestione delle eccedenze e delle carenze di personale attraverso l'istituto del distacco - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Disposizione di natura organizzativa, vincolata a clausola di invarianza finanziaria - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Testo

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 2, commi 7 e 8, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, nella parte in cui stabiliscono rispettivamente che nell'accordo di mobilità, previsto dal precedente comma 6, possa essere disciplinata anche la copertura dei posti vacanti all'esito della riduzione della dotazione organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, e che, per la gestione sia delle eccedenze sia delle carenze di personale conseguenti alla rimodulazione della pianta organica, prevede la possibilità del ricorso al «distacco». La prima delle disposizioni impugnate si lega all'ultimo comma dell'art. 2, recante la clausola di invarianza finanziaria, che costituisce anche condizione di legittimità dello stesso accordo di mobilità, cosicché la copertura delle vacanze in un ente regionale con elevato numero di esuberanti, come l'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, non può generare ulteriore spesa per il personale. Essa pertanto attiene a profili organizzativi dell'ente regionale, espressione della competenza legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lettera p, dello statuto reg. Siciliana), e non si pone in frizione con le norme statali in tema di mobilità nel lavoro pubblico contrattualizzato e segnatamente con l'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001. Quanto al comma 8, essa non comporta alcuna deroga alla disciplina posta dal d.lgs. n. 165 del 2001, limitandosi a prefigurare il distacco come strumento di gestione del rapporto di impiego del personale (in esubero) dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia alle condizioni e nei limiti in cui ciò è possibile alla stregua della normativa statale del pubblico impiego privatizzato e della contrattazione collettiva di settore, espressamente richiamata. Inoltre l'accordo di mobilità è condizionato al rispetto della clausola di invarianza finanziaria e quindi non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 257 del 2020, n. 227 del 2020, n. 194 del 2020, n. 25 del 2020, n. 16 del 2020, n. 81 del 2019, n. 172 del 2018, n. 257 del 2016, n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007*).

La materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro; in particolare, ad essa sono da ricondurre gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, mentre rientrano nella competenza regionale i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 257 del 2020, n. 241 del 2018, n. 191 del 2017, n. 175 del 2017, n. 72 del 2017, n. 32 del 2017, n. 257 del 2016, n. 251 del 2016, n. 186 del 2016, n. 180 del 2015, n. 269 del 2014, n. 211 del 2014, n. 17 del 2014, n. 149 del 2012 e n. 63 del 2012*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 2 co. 7

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 2 co. 8

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Massima n. 43610

Titolo

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Ripiano del deficit finanziario degli istituti autonomi delle case popolari (IACP) - Autorizzazione a utilizzare, a titolo di anticipazione di liquidità, le somme derivanti dalle economie di finanziamenti e cessione non vincolate da programmazione, nonché i proventi delle cessioni degli immobili non residenziali, con obbligo di reintegro - Proroga al 31 dicembre 2019 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dell'equilibrio di bilancio - Difetto di motivazione - Inammissibilità della questione.

Testo

È dichiarata inammissibile, per difetto di motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promossa dal Governo in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., che proroga al 31 dicembre 2019 il termine entro il quale, ai fini del ripianamento delle situazioni debitorie degli Istituti autonomi case popolari (IACP) della Sicilia, è consentito l'utilizzo da parte degli stessi, a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità, delle somme derivanti «dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560», ancorché non vincolate da programmazione e a condizione che tali debiti maturati risultino iscritti in bilancio, nonché con obbligo di reintegro. Il ricorrente si è limitato a indicare la violazione del parametro indicato da parte della norma regionale censurata, ma ha ommesso del tutto di argomentarne le ragioni, sviluppando le argomentazioni dell'impugnazione esclusivamente con riferimento alla violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Per costante orientamento costituzionale, il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali, dei quali lamenta la violazione, e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva e che rechi una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure. (*Precedenti citati: sentenze n. 25 del 2020, n. 261 del 2017, n. 32 del 2017 e n. 239 del 2016*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 8

Parametri costituzionali

Costituzione art. 81 co. 3

Massima n. 43611

Titolo

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Ripiano del deficit finanziario degli istituti autonomi delle case popolari (IACP) - Autorizzazione a utilizzare, a titolo di anticipazione di liquidità, le somme derivanti dalle economie di finanziamenti e cessione non vincolate da programmazione, nonché i proventi delle cessioni degli immobili non residenziali, con obbligo di reintegro - Proroga al 31 dicembre 2019 - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dei limiti statuari - Assoluta genericità delle censure - Inammissibilità delle questioni.

Testo

Sono dichiarate inammissibili, per assoluta genericità delle censure, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 14 e 17 dello statuto regionale, che proroga di un anno l'ambito di applicazione temporale dell'art. 79 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, la quale consente, ai fini del ripianamento delle situazioni debitorie degli IACP della Sicilia, l'utilizzo da parte degli stessi, a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità, delle somme derivanti dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge n. 560 del 1993, ancorché non vincolate da programmazione e a condizione che tali debiti maturati risultino iscritti in bilancio. La doglianza è sprovvista di alcuna argomentazione a sostegno del contrasto con i parametri indicati.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 8

Parametri costituzionali

statuto regione Sicilia art. 14

statuto regione Sicilia art. 17

Massima n. 43612

Titolo

Ricorso in via principale - Impugnazione di legge di Regione ad autonomia speciale - Evocazione di parametro afferente a materia sulla quale nulla dispone lo statuto di autonomia - Conseguente mancato riferimento alle competenze statuarie - Ammissibilità delle questioni - Rigetto di eccezione preliminare.

Testo

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, non è accolta l'eccezione d'inammissibilità, per l'incompleta definizione dell'oggetto del giudizio, non essendosi il ricorrente confrontato con le competenze legislative che lo statuto speciale assegna alla Regione Siciliana. L'assoluta estraneità alle competenze statuarie di una Regione ad autonomia speciale dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», comporta la non utilità di una motivazione più pregnante, estesa all'esame anche delle norme dello statuto.

Per costante orientamento costituzionale, i principi di coordinamento della finanza pubblica, recati dalla legislazione statale, si applicano anche alle Regioni ad autonomia speciale, mentre la qualificazione delle disposizioni statali allegare dal ricorrente come principi suddetti riguarda l'infondatezza e non già l'inammissibilità del ricorso. (*Precedenti citati: sentenze n. 279 del 2020, n. 40 del 2016, n. 273 del 2015, n. 263 del 2015, n. 239 del 2015, n. 238 del 2015, n. 176 del 2015 e n. 82 del 2015*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 8

Massima n. 43613

Titolo

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Ripiano del deficit finanziario degli istituti autonomi delle case popolari (IACP) - Autorizzazione a utilizzare, a titolo di anticipazione di liquidità, le somme derivanti dalle economie di finanziamenti e cessione non vincolate da programmazione, nonché i proventi delle cessioni degli immobili non residenziali, con obbligo di reintegro - Proroga al 31 dicembre 2019 - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Testo

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, che proroga di un anno l'ambito di applicazione temporale dell'art. 79 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, disposizione comunque non impugnata, la quale consente, ai fini del ripianamento delle situazioni debitorie degli IACP della Sicilia, l'utilizzo da parte degli stessi a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità delle somme derivanti dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge n. 560 del 1993, ancorché non vincolate da programmazione e a condizione che tali debiti maturati risultino iscritti in bilancio. Il vincolo di destinazione di cui all'art. 3 del d.l. n. 47 del 2014, come convertito - per cui le risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente - è espressione di una scelta di politica economica nazionale finalizzata a razionalizzare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica e ridurre gli oneri a carico della finanza locale, e costituisce un principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica». La disposizione censurata destina invece le risorse indicate a fini diversi, in contrasto con la suddetta disposizione statale. Né l'operazione, dal punto di vista delle regole di contabilità pubblica, può qualificarsi come anticipazione di cassa, per la mancanza della previsione dell'obbligo da parte dell'ente beneficiario di procedere al reintegro delle somme indicate entro il medesimo esercizio finanziario. (*Precedenti citati: sentenze n. 273 del 2016 e n. 38 del 2016*).

Secondo il costante orientamento costituzionale, ogni provvedimento legislativo esiste a sé e può formare oggetto di autonomo esame ai fini dell'accertamento della sua legittimità: l'istituto dell'acquiescenza non si applica invero ai giudizi in via principale, atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato. (*Precedenti citati: sentenze n. 286 del 2019, n. 237 del 2017, n. 98 del 2017, n. 60 del 2017, n. 39 del 2016, n. 215 del 2015 e n. 124 del 2015*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 8

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 3

Massima n. 43614

Titolo

Ricorso in via principale - Impugnazione di legge di Regione ad autonomia speciale - Evocazione di parametro afferente a materia sulla quale nulla dispone lo statuto di autonomia - Conseguente mancato riferimento alle competenze statutarie - Ammissibilità delle questioni - Rigetto di eccezione preliminare.

Testo

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, non è accolta l'eccezione d'inammissibilità per non essersi il ricorrente confrontato con le competenze assegnate dallo statuto alla Regione Siciliana. Il contenuto delle disposizioni censurate e il parametro evocato, costituito dalla competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», escludono la necessità per il ricorrente di un puntuale esame delle competenze statutarie, alle quali è estranea tale materia.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 13 co. 1

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 13 co. 2

Massima n. 43615

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Misure di sostegno ai lavoratori socialmente utili (LSU) fuoriusciti dalla società Almaviva - Possibile loro reinserimento nella procedura di assegnazione in utilizzazione in attività socialmente utili - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e del principio del pubblico concorso - Esclusione dell'effetto di stabilizzazione - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Testo

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lett *l*), dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, il primo che estende il regime della stabilizzazione di cui all'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014 ai lavoratori socialmente utili (LSU) o di pubblica utilità (LPU) assunti presso la società Almaviva Contact spa già destinatari dei benefici di cui all'art. 2, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 4 del 2006, e il secondo nella parte in cui dispone che l'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 si applica anche ai lavoratori già destinatari del regime transitorio dei LSU assunti presso la società Almaviva Contact spa e transitati alla società Exprivia Projects srl. In entrambe le ipotesi, la possibilità dell'iscrizione nell'elenco regionale di cui all'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014, al fine del reinserimento nella procedura di assegnazione in utilizzazione in attività socialmente utili, non è volta alla stabilizzazione dei lavoratori fuoriusciti dalla società Almaviva Contact spa, bensì alla loro possibile riassegnazione come lavoratori socialmente utili, in alternativa alla erogazione del beneficio economico gravante sul Fondo unico per il precariato. Pertanto l'iscrizione dei lavoratori ex LSU nell'elenco regionale suddetto non determina alcuna loro nuova stabilizzazione, ma solo consente che essi possano essere assegnati ad attività socialmente utili, senza perciò disciplinare né aspetti riferibili alla materia «ordinamento civile», né comportando la stabilizzazione di questi lavoratori come dipendenti regionali in assenza di concorso pubblico.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 13 co. 1

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 13 co. 2

Parametri costituzionali

Costituzione art. 97 co. 4

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Massima n. 43616

Titolo

Ricorso in via principale - Impugnazione di legge di Regione ad autonomia speciale - Evocazione di parametro afferente a materia sulla quale nulla dispone lo statuto di autonomia - Conseguente mancato riferimento alle competenze statutarie - Ammissibilità delle questioni - Rigetto di eccezione preliminare.

Testo

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, non è accolta l'eccezione d'inammissibilità delle censure per omesso confronto con le competenze statutarie. La disposizione impugnata presenta, nella prospettazione del ricorso, un contenuto di rilievo privatistico, riconducibile alla materia «ordinamento civile», che esclude l'utilità di un puntuale esame delle competenze statutarie, alle quali è estranea la materia indicata.

L'omissione dell'indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione promossa quando la normativa impugnata dal ricorrente non sia in alcun modo riferibile alle competenze statutarie, così da doversi escludere la necessità del confronto con esse. (*Precedenti citati: sentenze n. 194 e n. 25 del 2020 e l. 2020*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 15 co. 3

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 15 co. 4

Massima n. 43617

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Asserita estensione ai lavoratori socialmente utili (LSU) degli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione e delle camere di commercio delle procedure di stabilizzazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Carente motivazione - Inammissibilità della questione.

Testo

Sono dichiarate inammissibili, per carente motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, nella parte in cui, sostituendo il comma 10 dell'art. 26 della legge reg. Siciliana n. 8

del 2018, estenderebbe l'ambito soggettivo di applicazione delle procedure di stabilizzazione del precariato nelle pubbliche amministrazioni ai lavoratori socialmente (LSU) o ai lavoratori di pubblica utilità (LPU), per i quali è, invece, prevista la diversa procedura di cui agli artt. 4, comma 8, del d.l. n. 101 del 2013 e 20, comma 14, del d.lgs. n. 75 del 2017. Il ricorrente si è limitato a riferire una censura meramente assertiva nella misura in cui deduce un'«estensione impropria» della procedura di stabilizzazione dei LSU, senza argomentarne la ragione e limitandosi ad un generico e non sviluppato rinvio all'esame congiunto degli artt. 4, comma 8, del d.l. n. 101 del 2013 e 20, comma 14, del d.lgs. n. 75 del 2017. (*Precedenti citati: sentenze n. 199 del 2020, n. 194 del 2020 e n. 198 del 2019*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 15 co. 3

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Massima n. 43618

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Asserita estensione ai lavoratori socialmente utili (LSU) degli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione e delle camere di commercio delle procedure di stabilizzazione - Collegata clausola di invarianza finanziaria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Carente motivazione - Inammissibilità della questione.

Testo

Sono dichiarate inammissibili, per carente motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 15, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, che prevede che dall'applicazione del comma 3 non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione. Il ricorrente si è limitato ad indicare la disposizione, senza in alcun modo argomentare la violazione del parametro invocato.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 15 co. 4

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Massima n. 43619

Titolo

Ricorso in via principale - Individuazione delle disposizioni censurate per mezzo di valutazione complessiva dell'atto introduttivo e della delibera a impugnare - Ammissibilità delle questioni - Rigetto di eccezione preliminare.

Testo

Nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 9, 5, 12, 25 e 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, non è accolta l'eccezione di inammissibilità, perché, né nell'epigrafe né nelle conclusioni del ricorso, sono state indicate le disposizioni censurate. Dalla valutazione complessiva dell'atto introduttivo, letto non disgiuntamente dalla delibera del Consiglio dei ministri di impugnare l'indicata legge regionale, autorizzando la proposizione del ricorso, risulta chiara la volontà del Governo, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, di sottoporre a scrutinio di costituzionalità le citate disposizioni, in riferimento al dedotto contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

L'omessa testuale indicazione delle disposizioni impuginate nell'epigrafe e nelle richieste conclusive dell'atto introduttivo, in presenza di una inequivoca (seppur carente) motivazione in ordine alla violazione del parametro invocato, costituisce una mera omissione di carattere formale che non pregiudica la identificabilità - e quindi, sotto questo profilo, l'ammissibilità - delle questioni di legittimità costituzionale.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 2 co. 9

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 5

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 12

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 25

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 27

Massima n. 43620

Titolo

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Clausole di invarianza finanziaria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dell'obbligo di copertura delle spese - Genericità delle censure - Inammissibilità delle questioni.

Testo

Sono dichiarate inammissibili, per genericità delle censure, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., degli artt. 2, comma 9, 5, 12, 25 e 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019. Il ricorrente - per cui le disposizioni censurate recherebbero mere clausole di stile, come tali inidonee ad assicurare l'obbligo di copertura, di cui al parametro evocato - si limita ad indicare congiuntamente le singole disposizioni - tra le quali, invero, l'art. 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, che neppure contiene alcuna clausola di invarianza finanziaria - ed omette di illustrare il contenuto delle singole norme quanto alla loro supposta idoneità a comportare nuove spese. Si è, quindi, in presenza di censure generiche e meramente assertive. (*Precedenti indicati: sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013*).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria. La necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi ed informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che provvede alla copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa. Sicché le

clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all'effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi. (*Precedenti citati: sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 2 co. 9

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 5

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 12

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 25

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 27

Parametri costituzionali

Costituzione art. 81 co. 3

Pronuncia

SENTENZA N. 25

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 7 e 8; 8; 13, commi 1 e 2; 15, commi 3 e 4; 2, comma 9; 5; 12; 25 e 27 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 17-23 dicembre 2019, depositato in cancelleria il 24 dicembre 2019 ed iscritto al n. 114 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato dello Stato Giammarco Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato Gabriella Gulì per la Regione Siciliana, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 27 gennaio 2021.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso depositato il 24 dicembre 2019 e iscritto al n. 114 del registro ricorsi per l'anno 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 7 e 8; 8; 13, commi 1 e 2; 15, commi 3 e 4; 2 (comma 9); 5; 12; 22; 25 e 27 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie).

1.1. Il ricorrente osserva, nel primo motivo di ricorso, che l'art. 2 (Rimodulazione pianta organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia) disciplina un processo di rimodulazione, in senso riduttivo, della dotazione organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, secondo le previsioni dell'art. 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), normativa direttamente applicabile al personale della Regione e degli enti da essa vigilati in base all'art. 23 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2000, n. 10 (Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento).

In particolare, nel ricorso si afferma che i commi 7 ed 8 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana citata recano una disciplina in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Quanto alla prima disposizione censurata, il ricorrente afferma che la norma regionale nel prevedere che nell'accordo di mobilità, di cui al precedente comma 6, è disciplinata anche la copertura dei posti vacanti all'esito della riduzione della dotazione organica – viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia «ordinamento civile» e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile, quali quelli di impiego pubblico privatizzato.

Secondo il ricorrente, infatti, la possibilità di regolare la copertura dei posti risultati vacanti all'esito della nuova dotazione organica in sede di accordo di mobilità, non troverebbe riscontro nell'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001.

In relazione, poi, alla seconda disposizione impugnata, il ricorrente rileva come essa tratti congiuntamente la gestione delle eccedenze e delle carenze di personale dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, prevedendo il ricorso al distacco, istituto disciplinato dall'art. 62 del Contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL), secondo cui l'amministrazione di appartenenza del personale distaccato resta responsabile del trattamento economico e normativo a favore del lavoratore.

La norma censurata, dunque, nel prevedere il distacco quale strumento di gestione dell'eccedenza di personale, detterebbe disposizioni ulteriori che non trovano riscontro nell'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Osserva al riguardo il ricorrente che la disposizione statale indicata non contempla l'eventualità del distacco, ma prevede la risoluzione del rapporto, nel caso sussistano i presupposti per il pensionamento ovvero il ricorso a procedure di mobilità.

1.2. Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente censura, poi, l'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., e in quanto «eccede le competenze attribuite alla Regione dagli artt. 14 e 17 dello Statuto di autonomia».

In particolare, la disposizione impugnata dispone testualmente: «Al comma 1 dell'articolo 79 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, le parole “31 dicembre 2018” sono sostituite dalle parole “31 dicembre 2019”». Pertanto, a seguito di tale modifica, l'art. 79 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale) prevede la proroga al 31 dicembre 2019 della possibilità di utilizzo da parte degli Istituti autonomi case popolari (IACP) della Sicilia «a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità», delle somme derivanti «dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560», ancorché non vincolate da programmazione e a condizione che tali debiti maturati risultino iscritti in bilancio, nonché con obbligo di reintegro, ai fini del ripianamento delle situazioni debitorie degli stessi Istituti.

Tale disposizione non risulterebbe in linea con le norme introdotte dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, in legge 23 maggio 2014, n. 80, il quale dispone che «[l]e risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente».

In particolare, il ricorrente evidenzia che la norma censurata che consente agli enti di gestione di destinare parte dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un diverso fine, invade la competenza concorrente dello Stato nella materia «coordinamento della finanza pubblica», ponendosi così in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio fondamentale nella «materia “coordinamento della finanza pubblica”» di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014; eccede, inoltre, dalle «competenze attribuite alla Regione dagli artt. 14 e 17 dello Statuto di autonomia».

1.3. Con il terzo motivo il ricorrente censura, inoltre, l'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost, in relazione all'art. 4, commi 6, 7, 8, 9 e 9-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito in legge 30 ottobre 2013, n. 125.

Le disposizioni censurate prevedono provvedimenti in favore dei lavoratori socialmente utili (LSU) della società Almamiva Contact spa.

In particolare, il ricorrente afferma che l'impugnato comma 1, nel prevedere l'inserimento, all'art. 20 della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per

l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), dopo le parole «31 dicembre 2013», della locuzione «, ovvero in alternativa, si applica l'articolo 30 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5», determinerebbe l'applicazione, ai lavoratori già destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili, assunti presso la società Al maviva Contact spa, nel numero residuo di 149 soggetti, della disciplina di cui all'art. 30 della legge della Regione Siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale).

Attraverso tale modifica, si estenderebbe il regime della stabilizzazione di cui all'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014, che recepisce la normativa statale di cui all' art. 4, commi 6, 7, 8 e 9 del d.l. n. 101 del 2013, ai lavoratori socialmente utili o di pubblica utilità assunti presso la società Al maviva Contact spa, già destinatari dei benefici di cui all'art. 2, comma 5, della legge della Regione Siciliana 1° febbraio 2006, n. 4 (Riproposizione di norme in materia di consorzi di bonifica e di personale), per il caso di crisi aziendali, di area o di settore.

Tale estensione, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto con le citate disposizioni di cui al d.l. n. 101 del 2013, e dunque, con l'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost.

Secondo il ricorrente, la disposizione in esame, contrasterebbe anche con il principio del pubblico concorso sancito dall'art. 97, quarto comma, Cost., quale canale di accesso ordinario agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

Il ricorrente, poi, estende la stessa censura anche al successivo comma 2, il quale stabilisce che il comma 1 dell'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, «nei limiti numerici ivi previsti, trova applicazione anche in favore dei lavoratori già destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili, assunti presso la Società Al maviva Contact spa e transitati alla Società Exprivia Projects srl».

1.4. Il ricorrente censura, con il quarto e ultimo motivo, l'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost., in relazione agli artt. 4, comma 8, del d.l. n. 101 del 2013 e 20, comma 14, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Il ricorrente afferma che la disposizione censurata, laddove prevede l'applicazione al personale inserito negli elenchi di cui comma 1 dell'art. 30 della legge reg. n. 5 del 2014 (ovvero ai cosiddetti lavoratori LSU e LPU) degli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione e delle Camere di commercio, mediante le risorse assegnate dalla normativa vigente, del regime di cui al comma 6 dell'art. 26 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 (che a sua volta recepisce quanto disposto dall'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 in materia di stabilizzazione dei lavoratori a tempo determinato o con contratto di lavoro flessibile), effettua un'estensione impropria dell'ambito soggettivo di applicazione del predetto art. 20, commi 1 e 2, ai lavoratori socialmente utili o impiegati in attività di pubblica utilità, per i quali è, invece, prevista un'apposita procedura di stabilizzazione.

1.5. Nel corpo del ricorso, ancorché non evidenziato come distinto motivo, vi è anche una censura ulteriore che investe gli artt. 2, comma 9, 5, 12, 22, 25 e 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

Il ricorrente pone in evidenza che essi prevedono clausole di invarianza finanziaria volte a specificare che dall'attuazione delle disposizioni ivi recate non derivano nuovi oneri a carico della finanza pubblica e che tutte le strutture regionali interessate provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

A tal riguardo, nel ricorso si osserva che la legge non risulta corredata della relazione tecnica prevista dall'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), e che deve indicare, nel dettaglio, le ragioni dell'invarianza degli effetti legislativi sui saldi della finanza regionale.

In particolare, il comma 6-bis del suddetto art. 17 impone anche al legislatore regionale, di corredare dette clausole di una relazione tecnica che riporti la valutazione degli effetti, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza, l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione.

Ad avviso del ricorrente, infatti, la relazione tecnica assume un rilievo non solo illustrativo, bensì dimostrativo del rispetto, da parte del nuovo provvedimento legislativo, del parametro costituzionale sulla copertura finanziaria degli oneri, con la conseguenza che la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, risultando evidente che la previsione di una clausola di invarianza finanziaria non debba risolversi in mera clausola di stile (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 18 del 2013).

Pertanto, in assenza di elementi idonei a suffragare le suddette clausole di invarianza finanziaria, il ricorrente afferma che le citate disposizioni violino l'art. 81, terzo comma, Cost., che trova specifica declinazione nel richiamato art. 17 della legge n. 196 del 2009.

2. Con atto depositato in data 4 febbraio 2020, si è costituita nel presente giudizio la Regione Siciliana che ha, in primo luogo, eccepito l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità per non avere il ricorrente tenuto in conto, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, le competenze statutarie della Regione (sono evocate le sentenze n. 109 del 2018 e n. 52 del 2017).

In particolare, la difesa regionale ha posto in rilievo come il requisito di ammissibilità non può dirsi soddisfatto dal contesto del ricorso, il quale non contiene alcuna indicazione, neppure sintetica, in ordine alla estraneità della materia/e disciplinata/e dalle disposizioni impugnate dalla sfera di attribuzioni stabilite dallo statuto, né l'evocazione, pur non diffusamente argomentata, dei limiti di competenza in esso fissati.

2.1. Nel merito, quanto alla questione concernente i commi 7 e 8 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, afferma che il rinvio operato dal comma 7 all'accordo di mobilità finalizzato a colmare le carenze di personale risponde alle finalità stesse dell'accordo tra amministrazioni, così come disciplinato in sede statale; ed inoltre pone in evidenza come a fronte di una amministrazione che si fa parte di un accordo per ricollocare personale in eccedenza, debba essercene un'altra con vacanze in organico.

Ad avviso della resistente, dunque, la disposizione in questione «autorizza la conclusione di accordi di mobilità, sia per ricollocare le eccedenze in altre amministrazioni (comma 6), sia per acquisire personale in mobilità da altre amministrazioni (comma 7)».

In particolare, la Regione osserva che a seguito della riduzione complessiva del personale, conseguente alla rimodulazione della pianta organica dell'ente in questione è risultata una carenza di dipendenti con qualifica di operatori e collaboratori che, invece di essere colmata con nuove assunzioni, viene coperta ricorrendo all'accordo di mobilità con invarianza della spesa come previsto dal comma 9 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

La disposizione censurata applicherebbe, dunque, l'art. 33, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 e non sarebbe in contrasto con esso.

Quanto al comma 8 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana impugnata, la difesa regionale osserva altresì che la previsione secondo cui le eccedenze e le carenze di personale scaturenti dalla nuova dotazione

organica possono essere regolate attraverso il ricorso all'istituto del distacco, ai sensi dell'art. 62 del CCRL e mutuato dall'art. 30 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), si pone in una ottica di risparmio di spesa.

Il fatto che l'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 regolamenti la gestione di eccedenze del personale attraverso gli istituti ivi contemplati, non determinerebbe l'illegittimità di una norma regionale che nel prevedere forme di assegnazione temporanea di lavoratori rinvia ad altri istituti, pure disciplinati dal legislatore statale e dalla contrattazione collettiva.

2.2. Passando, poi, alle censure rivolte nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, la difesa regionale osserva che il contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., è soltanto indicato, e non vi è alcuna argomentazione di tale censura che, pertanto, dovrebbe essere dichiarata inammissibile.

Quanto alla violazione del principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, la Regione rileva come il ricorrente muova da un'erronea interpretazione della norma in esame, circostanza che dà conto, altresì, del perché la disposizione che l'art. 8 della legge reg. Siciliana citata si limita a prorogare, non è mai stata impugnata.

Diversamente da quanto asserito dal ricorrente, la difesa regionale osserva che l'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, non viola il disposto dell'art. 3 del d.lgs. n. 47 del 2014, in quanto disciplina una fattispecie diversa. La disposizione statale, infatti, dispone l'esclusiva destinazione (finale) delle risorse derivanti da detta alienazione ad un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria.

L'intervento normativo regionale censurato, invece, non comporterebbe alcuna definitiva destinazione di tali risorse, in quanto l'utilizzabilità per ripianare i debiti pregressi è consentita agli IACP a titolo di anticipazione di liquidità.

La difesa regionale rileva che il provvisorio utilizzo non distrae le somme in questione dalla destinazione imposta dal legislatore statale e ciò risulterebbe dal procedimento espressamente dettato dall'art. 79 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 che al comma 2 dispone l'obbligo da parte dell'ente beneficiario «al reintegro della somma autorizzata a titolo di anticipazione di liquidità, secondo il piano di rientro nella stessa contenuto, mediante l'utilizzo dei fondi di parte corrente».

Pertanto, ad avviso della resistente, l'utilizzo temporaneo non pregiudica in alcun modo la destinazione finale delle somme, in ossequio al disposto legislativo di cui all'art. 3, comma 1, del d.l. n. 47 del 2014, con ciò non determinando alcuna violazione costituzionale.

2.3. Con riferimento, poi, alle censure mosse nei confronti dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, la Regione resistente osserva che attraverso l'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, il legislatore è intervenuto a tutela di una compagine di lavoratori, già facenti parte del regime transitorio ed in quanto tali «assunti/stabilizzati» dalla società Almaviva, al profilarsi di una situazione di crisi che ha determinato, nell'anno immediatamente successivo, l'istituzione di un tavolo tecnico regionale con la partecipazione delle parti sociali, del Dipartimento lavoro e del Dipartimento attività produttive.

Nel 2017, pertanto, il legislatore regionale ha inteso garantire ai lavoratori della società Almaviva provenienti dal regime transitorio una forma di tutela consistente nel fare rivivere gli effetti della precedente legge regionale n. 4 del 2006, in virtù della quale ai soggetti in argomento, allora LSU, è stata garantita una nuova possibile stabilizzazione con la previsione di un ulteriore contributo che veniva riconosciuto al datore di lavoro che assumeva. Detta misura di tutela sarebbe stata, evidentemente, attivata solo al sopraggiungere di una cessazione del rapporto di lavoro per licenziamento da parte della società Almaviva.

In particolare, la resistente ha osservato come la situazione di crisi economica, finanziaria e sociale della Regione Siciliana non ha, però, consentito alcuna individuazione di datori di lavoro disposti alla assunzione degli indicati lavoratori, nonostante la possibile fruizione del contributo a valere sulle risorse così come individuate dallo stesso art. 20 sopra menzionato (fondo ex art. 30, comma 9, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014).

Inoltre, la difesa regionale dà atto che i lavori del tavolo tecnico sono proseguiti fino all'attivazione della procedura di licenziamento collettivo e a fronte di ciò il tavolo tecnico ha convenuto sulla possibile estensibilità degli effetti del citato art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017. Nella stessa sede è stata, nel contempo, evidenziata l'impossibilità dell'applicazione della legge reg. Siciliana n. 4 del 2006 e, nella considerazione della inderogabilità dei licenziamenti, è stato convenuto con le organizzazioni sindacali di richiedere la disponibilità dei lavoratori licenziandi ad un reinserimento nel bacino di cui all'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014 a valere sulle risorse del bilancio regionale.

Conseguentemente, presso il competente Servizio centro per l'impiego di Palermo, sono stati sottoscritti gli accordi con le OO.SS. e i singoli lavoratori (per un numero di 92 unità) per il reinserimento nell'elenco di cui all'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014.

Quindi, ad avviso della Regione, il processo di assegnazione in utilizzazione non comporta l'instaurazione di alcun rapporto di lavoro in quanto rimane nell'alveo dei lavori socialmente utili.

Analoghe considerazioni sono, poi, svolte dalla difesa regionale, in relazione al comma 2 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, in quanto nel numero complessivo di 149 lavoratori già facenti parte del regime transitorio disciplinati dall'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, rientrano anche alcuni lavoratori che, sebbene a suo tempo assunti e/o stabilizzati dalla società Almaviva, sono stati poi dalla detta società trasferiti alla società Exprivia Projects srl.

Per effetto di tali norme, ad avviso della difesa regionale, la disposizione impugnata non procede ad alcun processo di stabilizzazione bensì ad un rinnovato utilizzo in attività socialmente utili.

2.4. Per quanto concerne, poi, le censure relative all'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, la resistente osserva che nell'elenco di cui all'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014, in attuazione del comma 8, del d.l. n. 101 del 2013, sono stati inseriti i soggetti di cui all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 45, comma 2, della L. 17 maggio 1999, n. 144), e di cui all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 280 (Attuazione della delega conferita dall'articolo 26 della L. 24 giugno 1997, n. 196 in materia di interventi a favore di giovani inoccupati nel Mezzogiorno), come recepito dall'art. 4 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2000, n. 24 (Disposizioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti utilizzati nei lavori socialmente utili. Norme urgenti in materia di lavoro ed istituzione del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili).

Si tratta di soggetti utilizzati presso gli enti locali e presso enti diversi quali le Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), gli enti sottoposti a controllo e tutela della Regione e le Camere di commercio. In virtù di tale inserimento nell'elenco, è stata garantita annualmente la prosecuzione delle attività socialmente utili anche presso enti diversi dagli enti locali, così come la proroga dei contratti a termine, ai sensi degli artt. 3, comma 9, e 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 27 (Disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario).

L'art. 26, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 ha, poi, espressamente esteso il processo di stabilizzazione anche agli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione, inserendo la locuzione «con risorse proprie».

Ciò ha determinato la necessità di un ulteriore intervento normativo che ripristinasse la piena vigenza, anche per gli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione e delle Camere di commercio, della disciplina già declinata dal citato art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014, per l'attivazione dei percorsi di stabilizzazione.

Tanto precisato, la difesa regionale osserva che il legislatore ha inteso sostituire l'inciso «con risorse proprie», sopra indicato, assolutamente incoerente con la disciplina di settore e con tutte le procedure che negli anni sono state poste in essere, al fine di evitare erronee interpretazioni, con il riferimento alle «risorse assegnate dalla normativa vigente» in coerenza a quanto già previsto anche dai commi 6 e 10, lettera d), dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016.

Inoltre, con riferimento alla clausola di invarianza finanziaria contenuta nel comma 4, la difesa eccepisce l'inammissibilità dell'impugnazione, in quanto il ricorso appare inidoneo a introdurre una questione di legittimità costituzionale attesa la mancanza di motivazione al riguardo.

2.5. Infine, con riferimento alle censure dirette nei confronti delle clausole di invarianza finanziaria, contenute negli artt. 2, 5, 12, 22, 25 e 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, la difesa regionale osserva che esse non sono indicate nell'epigrafe e, soprattutto, nelle conclusioni dell'atto introduttivo, cosicché, afferma, a questa Corte non è stato chiesto di dichiararne l'illegittimità costituzionale. Si tratterebbe, pertanto, di censure generiche e assertive e, come tali, comunque inammissibili.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 24 dicembre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 7 e 8; 8; 13, commi 1 e 2; 15, commi 3 e 4; 2, comma 9; 5; 12; 22; 25 e 27 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie).

1.1.– Con il primo motivo di ricorso il ricorrente censura l'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 quanto ai commi 7 e 8.

In particolare il comma 7 è denunciato nella parte in cui stabilisce che nell'accordo di mobilità, previsto dal precedente comma 6, possa essere disciplinata anche la copertura dei posti vacanti all'esito della riduzione della dotazione organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia.

Sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in quanto la possibilità di regolare in sede di accordo di mobilità la copertura dei posti risultanti vacanti all'esito della rimodulazione della pianta organica non trova riscontro nell'art. 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che reca la disciplina in tema di gestione delle eccedenze di personale e mobilità collettiva; disposizione questa riconducibile alla materia «ordinamento civile».

Il ricorrente censura, poi, il comma 8 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, nella parte in cui disciplina congiuntamente la gestione delle eccedenze e delle carenze di personale dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, prevedendo il ricorso all'istituto del distacco, ai sensi dell'art. 62 del Contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL).

Anche tale disposizione regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto l'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001, per tali casi, non contempla l'eventualità del distacco, ma prevede, nel caso sussistano i presupposti per il pensionamento, la risoluzione del rapporto oppure il ricorso a procedure di mobilità.

1.2.– Il ricorrente impugna, poi, l'art 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, che proroga al 31 dicembre 2019 il termine di applicabilità dell'art. 79 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), il quale, ai fini del ripianamento delle situazioni debitorie degli Istituti autonomi case popolari (IACP) della Sicilia, consente l'utilizzo da parte degli stessi, «a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità», delle somme derivanti «dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560», ancorché non vincolate da programmazione e a condizione che tali debiti maturati risultino iscritti in bilancio, nonché con obbligo di reintegro.

Secondo il ricorrente la disposizione regionale violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, in legge 23 maggio 2014, n. 80, principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica», il quale prevede che le risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale debbano essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente.

Inoltre, la norma in esame violerebbe gli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, in quanto eccede le competenze attribuite alla Regione dallo Statuto di autonomia e, inoltre, l'art. 81, terzo comma, Cost.

1.3.– Il ricorrente censura, inoltre, l'art. 13, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, il quale nel prevedere l'inserimento all'art. 20 della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), dopo le parole «31 dicembre 2013», della locuzione «, ovvero, in alternativa, si applica l'articolo 30 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5», si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma lettera l), Cost., in quanto estende il regime della stabilizzazione di cui all'art. 30 della legge della Regione Siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale), che recepisce la normativa statale di cui all'art. 4, commi 6, 7, 8 e 9, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125, ai lavoratori socialmente utili (LSU) o di pubblica utilità (LPU) assunti presso la società Almviva Contact spa già destinatari dei benefici di cui all'art. 2, comma 5, della legge della Regione Siciliana 1° febbraio 2006, n. 4 (Riproposizione di norme in materia di consorzi di bonifica e di personale), per il caso di crisi aziendali, di area o di settore, in tal modo intervenendo sul rapporto di lavoro di detti lavoratori. La disposizione censurata sarebbe riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale «ordinamento civile».

La stessa violerebbe, altresì, l'art. 97, quarto comma, Cost., in quanto consentirebbe la stabilizzazione degli LSU assunti presso la società Almviva Contact spa, in violazione del principio del pubblico concorso quale canale ordinario di impiego nelle pubbliche amministrazioni.

Per le medesime ragioni e con riferimento agli stessi parametri è censurato anche il comma 2 dell'art. 13 della legge regionale citata, nella parte in cui dispone che l'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 si applica anche ai lavoratori già destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili, assunti presso la società Almviva Contact spa e transitati alla società Exprivia Projects srl.

1.4.– Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 15, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, nella parte in cui sostituisce nel comma 10 dell'art. 26 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, le parole «e degli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione con risorse proprie» con le parole «nonché del personale inserito nell'elenco di cui al comma 1 dell'articolo 30 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 degli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione e delle Camere di Commercio mediante l'utilizzo delle risorse assegnate dalla normativa vigente».

Secondo il ricorrente, tale disposizione contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto estende l'ambito soggettivo di applicazione delle procedure di stabilizzazione del precariato nelle pubbliche amministrazioni agli LSU o agli LPU, per i quali è, invece, prevista la diversa procedura di cui agli artt. 4, comma 8, del d.l. n. 101 del 2013 e 20, comma 14, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

È, altresì, impugnato l'art. 15, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, secondo cui dall'applicazione del comma 3 non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

1.5.– Infine, il ricorrente censura l'art. 2, da intendersi, come si ricava dalla motivazione contenuta nel ricorso, quanto al suo comma 9, nonché gli artt. 5, 12, 25 e 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, nella parte in cui riportano clausole di invarianza finanziaria, secondo le quali le disposizioni ivi recate non comportano nuovi oneri a carico della finanza pubblica e nella parte in cui stabiliscono che le strutture regionali interessate provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Assume il ricorrente che tali norme, in assenza di elementi idonei a suffragare l'invarianza finanziaria ed in mancanza della relazione tecnica prevista dall'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), non assicurano la copertura degli oneri finanziari e pertanto violerebbero l'art. 81, terzo comma, Cost.

2.– Deve in primo luogo osservarsi che le questioni di legittimità costituzionale promosse, con lo stesso ricorso n. 114 del 2019, in riferimento agli artt. 81 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., nei confronti dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, concernente la sanità penitenziaria, sono già state trattate separatamente perché connesse per materia all'impugnativa di altre disposizioni, oggetto di precedenti ricorsi, e sono state decise con la sentenza n. 194 del 2020, dichiarativa della non fondatezza delle censure.

3.– Con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 2, commi 7 e 8, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, la difesa della Regione ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle censure, non essendosi il ricorrente confrontato con le competenze legislative che lo statuto speciale assegna alla Regione Siciliana.

L'eccezione non può essere accolta.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di una Regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, richiede che quest'ultimo si confronti con le competenze legislative previste dallo statuto di autonomia (ex plurimis, sentenza n. 119 del 2019 e, più recentemente, sentenza n. 279 del 2020). Questa Corte ha, infatti, affermato che «il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012), fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le

disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia (sentenza n. 213 del 2003)» (sentenza n. 151 del 2015).

Tuttavia, deve rilevarsi che nel caso di specie il ricorrente ha dedotto la violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», facendo espresso riferimento all'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001, che reca la disciplina delle eccedenze del personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Il dedotto contenuto all'evidenza privatistico delle norme censurate, nella parte in cui dispongono la copertura dei posti risultati vacanti a seguito della rimodulazione della pianta organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, rispettivamente, attraverso il ricorso all'accordo di mobilità e all'istituto del distacco, nonché la natura del parametro evocato, che fa riferimento all'«ordinamento civile», escludono, di per sé, l'utilità di un confronto con le disposizioni statutarie, dal momento che lo statuto speciale per la Regione Siciliana non prevede alcuna competenza legislativa regionale nella materia dell'ordinamento civile (sentenze n. 194 e n. 25 del 2020).

Va, quindi, ribadito che, ove sia impugnata dallo Stato una legge di una Regione ad autonomia speciale, l'omissione dell'indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione promossa con il ricorso quando la normativa impugnata non sia in alcun modo riferibile a tali competenze, così da escludere l'utilità del confronto con queste stesse; ciò che si verifica, in particolare, quando è dedotta la violazione della competenza esclusiva statale in materia «ordinamento civile».

4.– Passando al merito, deve premettersi il quadro normativo di riferimento in cui si collocano le due disposizioni censurate.

5.– Nel suo complesso, l'art. 2 citato opera la rimodulazione della pianta organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, ente pubblico strumentale di interesse regionale, dotato di autonomia statutaria.

Tale riforma – come si legge nel suo comma 1 – risponde all'esigenza di accrescere l'efficienza dell'Istituto in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi in Italia e nell'Unione europea; di razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta ed indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica; e, inoltre, di realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni.

La pianta organica, risultante dalla norma censurata, è ridisegnata essenzialmente in chiave riduttiva, nel senso che la dotazione complessiva del personale è quasi dimezzata. Ma con riferimento alle singole qualifiche del personale non dirigenziale, essa, da una parte, registra eccedenze numericamente consistenti per i profili più elevati (come per gli istruttori), dall'altra, per quelli meno elevati (segnatamente gli operatori, non presenti nella precedente pianta organica) evidenzia invece una carenza.

Per la gestione di tale radicale riorganizzazione del personale, i commi 5 e 6 fanno riferimento alla regolamentazione posta, in generale per il lavoro pubblico contrattualizzato, dall'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001, che disciplina appunto le eccedenze di personale e la mobilità collettiva. L'espresso richiamo della normativa statale mostra come quella regionale si muova all'interno e nel rispetto della prima, la quale prevede il coinvolgimento, mediante informativa preventiva, delle rappresentanze unitarie del personale e delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo del comparto o area.

Il criterio ispiratore della norma è quello di sperimentare ogni possibile misura organizzativa diretta a scongiurare il collocamento in disponibilità del personale (ex art. 33, comma 7) che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni.

L'amministrazione, che ha attivato la procedura, è tenuta a verificare la possibilità della ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza, anche mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà, ovvero dell'assegnazione ad altre amministrazioni, previo accordo con le stesse.

È altresì contemplata (dall'art. 33 citato) la possibilità che i contratti collettivi nazionali stabiliscano i criteri generali e le procedure per consentire, tenuto conto delle caratteristiche del comparto, la gestione delle eccedenze di personale attraverso il passaggio diretto ad altre amministrazioni, regolato dal precedente art. 30 dello stesso d.lgs. n. 165 del 2001.

Quanto alle procedure di mobilità è previsto che in sede di contrattazione collettiva con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative possano essere stabiliti criteri generali di regolamentazione.

Anche con riferimento alle eccedenze di personale l'autonomia collettiva può esplicitarsi nei modi ordinari, essendo i rapporti di lavoro pubblico regolati contrattualmente (artt. 2, comma 3, e 40 del d.lgs. n. 165 del 2001) per quanto non è riservato agli atti organizzativi della pubblica amministrazione (artt. 2, comma 1, e 5 del d.lgs. n. 165 del 2001).

È possibile, quindi, che, nella procedura attivata per far fronte alle eccedenze di personale, vi siano accordi contrattuali collettivi per regolare la mobilità del personale e il ricorso a modalità flessibili di impiego. Sono altresì possibili accordi di mobilità tra amministrazioni pubbliche, come espressamente prevede l'art. 33, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, per la ricollocazione totale o parziale del personale eccedente.

6.– La normativa regionale censurata si colloca proprio in questo contesto, in dichiarata sintonia con la disciplina statale indicata.

In particolare, il comma 6 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 prevede infatti che, al fine della ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza, il dirigente responsabile dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia ed il dirigente generale del dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale sono autorizzati a stipulare apposito accordo di mobilità ai sensi – e quindi nel rispetto – del comma 5 dell'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001; accordo che, raggiunto con altre amministrazioni pubbliche regionali, può avere ad oggetto la ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza.

Tale ricollocazione avviene, dunque, nel perimetro tracciato dalla normativa statale di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 che, specificamente, disciplina la gestione dell'eccedenza di personale presso le pubbliche amministrazioni prevedendo, tra l'altro, proprio lo strumento dell'accordo di mobilità senza che la disposizione regionale censurata introduca alcuna previsione derogatoria.

7.– Ciò premesso, le questioni promosse nei confronti sia del comma 7 che del comma 8 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, sono entrambe non fondate nei termini che seguono.

8.– Comune alle due questioni è la censura di violazione della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Deve in proposito rilevarsi che questa Corte, anche recentemente, ha ribadito che «[l]a materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro (ex plurimis, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017, n. 257 del 2016, n. 180 del 2015, n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)» (sentenza n. 257 del 2020).

In particolare, nel delineare i confini tra ciò che è ascrivibile alla materia «ordinamento civile» e ciò che invece ricade nella competenza regionale, questa Corte ha precisato che sono da ricondurre alla prima «gli interventi legislativi che [...] dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (ex multis, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015)» (sentenza n. 32 del 2017) e rientrano, invece, nella seconda «i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale» (sentenze n. 241 del 2018 e n. 149 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 191 del 2017 e n. 63 del 2012).

Ciò vale anche per una Regione ad autonomia speciale, qual è la Regione Siciliana (ex plurimis, sentenze n. 194 e n. 16 del 2020, n. 81 del 2019, n. 172 del 2018, n. 257 del 2016, n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007), alla cui competenza esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali» (art. 14, lettera p, dello statuto) è stata ricondotta, da ultimo, una disposizione del legislatore siciliano sulla dotazione organica dell'amministrazione regionale quanto al “personale dei catalogatori e dei catalogatori esperti” (sentenza n. 25 del 2020).

In proposito, si è affermato che, quando la disposizione regionale non regola il rapporto di lavoro, bensì detta una disciplina finalizzata alla realizzazione di esigenze organizzative dell'amministrazione, viene in rilievo non già la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, bensì quella regionale nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti regionali», la quale comunque incontra i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economiche sociali, quali sono le disposizioni di cui al d.lgs. n. 165 del 2001.

9.– Con riferimento in particolare al comma 7 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, deve rilevarsi che tale disposizione prevede che l'accordo di mobilità, di cui al precedente comma 6, regola – nel senso che può regolare, senza che ci sia una riserva in suo favore – anche la copertura dei posti risultanti vacanti a seguito della nuova dotazione organica.

Si tratta di una disposizione che si lega all'ultimo comma dell'art. 2, recante la clausola di invarianza finanziaria, che costituisce anche condizione di legittimità dello stesso accordo di mobilità. Il legislatore regionale, al fine di contenere la spesa del personale, ha prescritto che la rimodulazione della pianta organica dell'Istituto deve avvenire «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Anche la gestione delle vacanze nella qualifica meno elevata, pur in un contesto complessivo di eccedenze del personale, ha questo limite finanziario e rimane nell'ambito della competenza esclusiva regionale in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali». La copertura delle vacanze in un ente regionale con elevato numero di esuberanti, come l'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, non può dunque generare – ha prescritto il legislatore regionale – ulteriore spesa per il personale: la mobilità, in uscita (dei lavoratori in esubero) come quella in entrata (per coprire le vacanze), deve essere a costo zero. Sicché, da una parte, la disciplina del rapporto di lavoro pubblico regionale in termini di diritti e doveri del personale non è direttamente incisa in alcun modo; dall'altra, l'accordo di mobilità in questione, anche quando dovesse avere ad oggetto le vacanze di personale, si inserisce nel contesto delle misure organizzative direttamente connesse alla ricollocazione totale o parziale del personale eccedentario, in sintonia con la ratio dell'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001.

In definitiva, il comma 7 dell'art. 2 censurato, nel prevedere che le esigenze di gestione del personale, comprese quelle derivanti dai vuoti in organico conseguenti alla rimodulazione della pianta organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, siano oggetto di negoziazione tra le pubbliche amministrazioni interessate, attiene a profili organizzativi dell'ente regionale, espressione della competenza legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lettera p, dello statuto reg. Siciliana), e non si pone in frizione con le norme statali in tema di mobilità nel lavoro pubblico contrattualizzato e segnatamente con l'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001.

10.– Considerazioni analoghe valgono anche per il comma 8 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

Tale disposizione – riguardante la gestione sia delle eccedenze sia delle carenze di personale conseguenti alla rimodulazione della pianta organica – prevede la possibilità del ricorso al «distacco», istituto tipico del lavoro privato (art. 30 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, recante «Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30»), ma che, in quanto tale, ha cittadinanza anche nel lavoro pubblico contrattualizzato, sì che la disposizione censurata richiama segnatamente la fattispecie di distacco già prevista dall'art. 62 del CCRL del comparto non dirigenziale della Regione Siciliana.

Il ricorso al «distacco» è possibile – prevede espressamente il comma 8 impugnato – «qualora ne ricorrano le condizioni», ossia nel rispetto della normativa generale sul lavoro pubblico contrattualizzato, che, anche nella contrattazione collettiva nazionale del comparto delle funzioni centrali, conosce ipotesi di assegnazione temporanea presso altra amministrazione, quale fattispecie di mobilità del personale tra amministrazioni pubbliche diverse. Nel lavoro pubblico non contrattualizzato, del resto, era prevista la fattispecie contigua del comando presso altra amministrazione (art. 56 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato»).

Sempre nell'ottica di mettere in campo tutti i possibili strumenti di impiego flessibile al fine di evitare il collocamento in disponibilità del personale in esubero, la censurata disposizione regionale consente anche il ricorso all'istituto del distacco, che, riconosciuto in passato anche nel lavoro privato dalla giurisprudenza, che ne mutuava la configurabilità proprio dal più risalente istituto del comando nel pubblico impiego non contrattualizzato, ha poi trovato la sua disciplina positiva nel citato art. 30 della legge n. 276 del 2003.

Anche nel pubblico impiego contrattualizzato l'art. 30, comma 2-sexies, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede, nel più ampio contesto della mobilità di personale tra amministrazioni diverse, la possibilità di «assegnazione temporanea» ad altra amministrazione (per una fattispecie legale di personale pubblico in posizione di comando o distacco, art. 4, comma 2, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali», convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 1975, n. 125).

Del resto, in generale vi è un'ampia compenetrazione della disciplina del lavoro privato in quella del lavoro pubblico privatizzato, come previsto in via generale dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, che riconosce l'autonomia contrattuale collettiva come fonte privilegiata di regolamentazione del rapporto (art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Il più esteso utilizzo di istituti del lavoro privato è stato ulteriormente arricchito dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, come da ultimo modificato dall'art. 9, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 75 del 2017, che ha consentito alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché di avvalersi delle «forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa», seppur sempre e solo nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche (con riferimento specifico all'istituto del distacco, sentenza n. 257 del 2020).

Ma ciò che qui rileva soprattutto è che, alla disciplina posta dal d.lgs. n. 165 del 2001, il comma 8 dell'art. 2 censurato non apporta alcuna deroga, limitandosi a prefigurare il distacco come strumento di gestione del rapporto di impiego del personale (in esubero) dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia alle condizioni e nei limiti in cui ciò è possibile alla stregua della normativa statale del pubblico impiego privatizzato e della contrattazione collettiva di settore, espressamente richiamata.

11.– È vero che questa Corte, con riferimento all'istituto del distacco ha, di recente, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento

civile», di disposizioni regionali che prevedevano «una peculiare ipotesi di distacco» in quanto volta a «sopperire a carenze di organico dei propri uffici», determinando una permanente utilizzazione dei lavoratori distaccati (sentenza n. 257 del 2020) o prevedendo che «il trattamento economico del personale in questione» fosse a carico dell'amministrazione di appartenenza (sentenza n. 227 del 2020).

In tali casi, però, si è riscontrata una disciplina regionale differente da quella statale e con essa contrastante anche nella misura in cui era prevista un'ipotesi di distacco di personale dipendente da datori di lavoro privati (rispettivamente, organismi di formazione o società partecipate) verso enti pubblici regionali.

Invece, nella fattispecie attualmente in esame, la disposizione regionale censurata prevede la possibilità di distacco del personale in esubero solo tra l'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, ente pubblico strumentale di interesse regionale, e altre amministrazioni pubbliche regionali e sempre che «ne ricorrano le condizioni», ossia nei limiti di compatibilità con il d.lgs. n. 165 del 2001.

In questi termini la norma regionale non si pone in contrasto con la disciplina statale, rimanendo nel perimetro della propria potestà di regolazione delle esigenze organizzative dell'ente pubblico regionale.

Inoltre – come già rilevato – l'accordo di mobilità, anche nella parte in cui in ipotesi preveda l'assegnazione temporanea, sotto forma di distacco ad altra amministrazione, del personale in esubero, è condizionato al rispetto della clausola di invarianza finanziaria e quindi non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza regionale, tenendo anche conto dell'art. 70, comma 12, del d.lgs. n. 165 del 2001, che prevede, in relazione al trattamento economico del personale comandato o distaccato, che l'amministrazione utilizzatrice rimborsi a quella di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale.

12.– Devono, quindi, essere dichiarate non fondate, nei termini sopra precisati, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 7 e 8, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

13.– Passando ad esaminare le censure mosse nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, la difesa regionale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della censura promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., per non avere il ricorrente fornito alcuna motivazione.

L'eccezione deve essere accolta.

È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali, dei quali lamenta la violazione, e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva e che rechi una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (ex plurimis, sentenze n. 25 del 2020, n. 261, n. 32 del 2017 e n. 239 del 2016).

Nella specie, il ricorrente si è limitato a indicare la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., da parte della norma regionale censurata, ma ha ommesso del tutto di argomentarne le ragioni, sviluppando le argomentazioni dell'impugnazione esclusivamente con riferimento alla violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, di cui si dirà in seguito.

Deve essere, pertanto, preliminarmente dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, con riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

14.– Ancora in via preliminare, deve essere dichiarata, altresì, l'inammissibilità della questione promossa, nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, in riferimento agli artt. 14 e 17 dello statuto reg. Siciliana.

L'assoluta genericità della doglianza, sprovvista di alcuna argomentazione a sostegno del contrasto con i parametri indicati, comporta l'inammissibilità anche di questa censura.

15.– Quanto, poi, alla censura promossa, nei confronti della stessa norma, in riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., quanto ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, la difesa regionale ne ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità per l'incompleta definizione dell'oggetto del giudizio, non essendosi il ricorrente confrontato con le competenze legislative che lo statuto speciale assegna alla Regione Siciliana.

L'eccezione non è fondata.

Deve in proposito ribadirsi – come già sopra rilevato al punto 3 – che l'assoluta estraneità alle competenze statutarie di una Regione ad autonomia speciale, quale la Regione Siciliana, dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» e, segnatamente (secondo la prospettazione del ricorrente), dell'art. 3 del d.l. n. 47 del 2014, come convertito, comporta la non utilità di una motivazione più pregnante, estesa all'esame anche delle norme dello statuto.

Costante è infatti l'orientamento di questa Corte secondo cui i principi di coordinamento della finanza pubblica, recati dalla legislazione statale, si applicano anche alle Regioni ad autonomia speciale (ex plurimis, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015).

Invece la qualificazione delle disposizioni statali allegare dal ricorrente come principi di coordinamento della finanza pubblica riguarda «semmai, l'infondatezza e non già l'inammissibilità del ricorso» (sentenze n. 279 del 2020, n. 40 del 2016, n. 273 e n. 176 del 2015).

16.– Nel merito, la questione promossa nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, in riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

17.– La norma impugnata dispone testualmente: «Al comma 1 dell'articolo 79 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, le parole “31 dicembre 2018” sono sostituite dalle parole “31 dicembre 2019”».

Con la disposizione in esame, il legislatore regionale ha prorogato di un anno l'ambito di applicazione temporale dell'art. 79 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, disposizione comunque non impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La mancata impugnazione della norma, cui la disposizione censurata si riferisce, non incide, comunque, sulla questione di legittimità costituzionale, in quanto, secondo il costante orientamento di questa Corte, «ogni provvedimento legislativo esiste a sé e può formare oggetto di autonomo esame ai fini dell'accertamento della sua legittimità: l'istituto dell'acquiescenza non si applica invero ai giudizi in via principale, atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 237, n. 98 e n. 60 del 2017, n. 39 del 2016, n. 215 e n. 124 del 2015)» (sentenza n. 286 del 2019).

Ciò precisato, deve rilevarsi che l'art. 79, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, consente, ai fini del ripianamento delle situazioni debitorie degli IACP della Sicilia, l'utilizzo da parte degli stessi «a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità» delle somme derivanti «dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560», ancorché non vincolate da programmazione e a condizione che tali debiti maturati risultino iscritti in bilancio.

Inoltre, al comma 2, stabilisce che l'utilizzazione delle risorse è autorizzata «con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità, previa delibera di Giunta regionale, che dispone l'obbligo da parte dell'ente beneficiario al reintegro della somma autorizzata a titolo di anticipazione di liquidità, secondo il piano di rientro nella stessa contenuto, mediante l'utilizzo dei fondi di parte corrente».

Nelle sentenze n. 273 e n. 38 del 2016, questa Corte ha già riconosciuto la natura di principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica» del vincolo di destinazione stabilito dall'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, come convertito.

Tale disposizione statale prevede, infatti, che le risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale, debbano essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente.

Nelle citate sentenze si è affermata l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio di cui all'art. 3 del d.l. n. 47 del 2014, come convertito, di norme regionali che destinavano una parte dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi al ripianamento del deficit finanziario delle aziende territoriali per l'edilizia residenziale (sentenza n. 273 del 2016), o al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di proprietà degli enti gestori (sentenza n. 38 del 2016).

Più specificamente, questa Corte ha stabilito che il vincolo di destinazione di cui all'art. 3 del d.l. n. 47 del 2014, come convertito, è espressione di una scelta di politica economica nazionale finalizzata a razionalizzare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica e ridurre gli oneri a carico della finanza locale, e costituisce un principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in quanto con esso il legislatore ha inteso fissare una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari.

18. Nel caso di specie, la disposizione censurata, nel prorogare al 31 dicembre 2019 la possibilità per gli IACP della Sicilia di ripianare le gravi situazioni debitorie mediante l'utilizzo, a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità, delle somme derivanti «dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560», destina tali proventi a fini diversi dalla realizzazione di un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, ponendosi in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui alla suddetta disposizione statale.

È ben vero che il comma 2 dell'art. 79 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 stabilisce che l'anzidetto utilizzo debba essere autorizzato «con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità, previa delibera di Giunta regionale, che dispone l'obbligo da parte dell'ente beneficiario al reintegro della somma autorizzata a titolo di anticipazione di liquidità, secondo il piano di rientro nella stessa contenuto, mediante l'utilizzo dei fondi di parte corrente».

Tuttavia, la mancanza della previsione dell'obbligo da parte dell'ente beneficiario di procedere al reintegro delle somme indicate entro il medesimo esercizio finanziario impedisce di affermare che l'operazione in esame, dal punto di vista delle regole di contabilità pubblica, possa qualificarsi come anticipazione di cassa e, dunque, quale reale «anticipazione di liquidità», eventualmente idonea ad assicurare il vincolo di destinazione esclusiva.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 e quindi della prevista sostituzione delle parole «31 dicembre 2018» con le parole «31 dicembre 2019» nel comma 1 dell'art. 79 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018; disposizione quest'ultima che per il resto non è oggetto di impugnativa.

19.– Possono ora essere esaminate le censure concernenti l'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, delle quali la difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità per non essersi il ricorrente confrontato con le competenze assegnate dallo statuto alla Regione Siciliana.

L'eccezione non può essere accolta.

Il ricorrente ha dedotto la violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», ponendo a sostegno delle censure la disciplina statale in tema di stabilizzazione degli LSU e, in particolare, l'art. 4, commi 6, 7, 8 e 9 del d.l. n. 101 del 2013.

Come già sopra rilevato al punto 3, il contenuto delle disposizioni censurate – che nell'interpretazione del ricorrente sono finalizzate a gestire il passaggio di lavoratori assunti da società private verso il bacino degli LSU – e il parametro evocato, costituito dalla competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», escludono la necessità per il ricorrente di un puntuale esame delle competenze statutarie, alle quali è estranea tale materia.

20.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 97 Cost., non sono fondate, nei termini di seguito indicati.

L'art. 13, al comma 1, prevede l'inserimento nell'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017 (Provvedimenti in favore dei lavoratori lsu Almaviva), della specifica previsione che, in alternativa alle disposizioni di cui all'art. 2, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 4 del 2006, a detti lavoratori si applica l'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014.

La norma regionale richiamata (art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017) già aveva approntato una misura di sostegno a favore degli LSU, in precedenza assunti presso la società Almaviva Contact spa, ma che da essa erano fuoriusciti a seguito di una procedura di licenziamento collettivo (indicati dalla stessa disposizione nel numero residuo, all'epoca, di 149 soggetti). Prevedeva infatti l'estensione ad essi di una misura dettata in generale per i lavoratori stabilizzati in forza delle disposizioni vigenti in materia di lavori socialmente utili presso soggetti privati laddove, a seguito di crisi aziendali, non fosse stato possibile il mantenimento dei livelli occupazionali. In applicazione di tale disposizione, l'Assessorato regionale del lavoro, della previdenza sociale, della formazione professionale e dell'emigrazione poteva erogare i benefici economici previsti dalla normativa vigente per la stabilizzazione dei lavoratori destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili nei limiti delle risorse assegnate al Fondo unico per il precariato, istituito con l'art. 71 della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005).

La disposizione censurata ha affiancato, come alternativa a questa misura di sostegno economico, la possibilità dell'iscrizione nell'elenco regionale di cui all'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014, al fine del reinserimento nella procedura di assegnazione in utilizzazione in attività socialmente utili. Ciò ha fatto seguito – riferisce la difesa della Regione – ad una specifica concertazione sindacale promossa dal locale Servizio centro per l'impiego nell'ottica di superare, ove possibile, la prospettiva del mero sussidio economico.

Si è in tal modo prevista una misura volta non già alla stabilizzazione dei lavoratori fuoriusciti dalla società Almaviva Contact spa, bensì alla loro possibile riassegnazione come lavoratori socialmente utili, in alternativa alla erogazione del beneficio economico gravante sul Fondo unico per il precariato.

In senso analogo, poi, dispone anche il comma 2 del medesimo art. 13, il quale estende il disposto del comma 1 agli LSU assunti presso la società Almaviva Contact e «transitati» presso la società Exprivia Projects srl, con la quale, anche in questo caso, è intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro. Anche per

questi ultimi si prevede la possibilità di iscrizione nell'elenco di cui all'art. 30 della legge reg. Siciliana citata, per essere nuovamente immessi nel bacino degli LSU.

Nel complesso, la disposizione censurata, pertanto, da una parte non interviene nella regolamentazione del rapporto di lavoro in essere con le menzionate società private e quindi non disciplina aspetti riferibili alla materia «ordinamento civile» (all'art. 117, comma secondo, lettera l, Cost.); dall'altra non comporta la stabilizzazione di questi lavoratori come dipendenti regionali in assenza di concorso pubblico (richiesto dall'art. 97, quarto comma, Cost.).

In entrambe le ipotesi – come sostiene la difesa della Regione – l'iscrizione di questi ex LSU nell'elenco regionale suddetto non determina alcuna loro nuova stabilizzazione, ma solo consente che essi – in quanto lavoratori già in precedenza stabilizzati presso soggetti privati e beneficiari, a seguito della sopravvenuta perdita del posto di lavoro, della misura di sostegno di cui all'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017 – possano essere assegnati ad attività socialmente utili.

Così interpretate le disposizioni censurate, devono essere dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 97, quarto comma, Cost.

21.– Con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, la difesa regionale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle censure per omesso confronto con le competenze statutarie.

L'eccezione non può ritenersi fondata.

Come si è già rilevato al punto 3, l'omissione dell'indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione promossa quando la normativa impugnata dal ricorrente non sia in alcun modo riferibile alle competenze statutarie, così da doversi escludere la necessità del confronto con esse (sentenze n. 194 e n. 25 del 2020).

Nella fattispecie la disposizione censurata, nell'estendere le procedure di stabilizzazione di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 ai lavoratori socialmente utili, presenta, nella prospettazione del ricorso, un contenuto di rilievo privatistico, riconducibile alla materia «ordinamento civile», che esclude l'utilità di un puntuale esame delle competenze statutarie, alle quali è estranea la materia indicata.

22. Le questioni di legittimità costituzionale sono, tuttavia, inammissibili sotto altro profilo.

Con riferimento all'art 15, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, il ricorrente si è limitato a riferire che l'estensione, agli LSU degli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione e delle Camere di commercio, della disciplina di stabilizzazione di cui all'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, anziché di quella di cui all'art. 4, comma 8, del d.l. n. 101 del 2013 e all'art. 20, comma 14, del d.lgs. n. 75 del 2017, violerebbe la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Si tratta di una censura meramente assertiva nella misura in cui il ricorrente deduce un'«estensione impropria» della procedura di stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, senza argomentarne la ragione e limitandosi ad un generico e non sviluppato rinvio all'esame congiunto degli artt. 4, comma 8, del d.l. n. 101 del 2013 e 20, comma 14, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Ciò determina, secondo il costante orientamento di questa Corte, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 199 e n. 194 del 2020, n. 198 del 2019).

Parimenti inammissibile è la questione promossa nei confronti dell'art. 15, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, che reca la clausola di invarianza finanziaria, secondo cui dall'applicazione del precedente comma 3 non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

Il ricorrente si è limitato ad indicare la disposizione, senza in alcun modo argomentare la violazione del parametro invocato.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'inammissibilità delle questioni promosse nei confronti dell'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

23.– Infine, devono essere esaminate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, da intendersi quanto al suo comma 9, 5, 12, 25 e 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

24.– La difesa regionale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle censure perché, né nell'epigrafe né nelle conclusioni del ricorso, sono state indicate le disposizioni censurate.

L'eccezione non può trovare accoglimento.

Dalla valutazione complessiva dell'atto introduttivo, letto non disgiuntamente dalla delibera del Consiglio dei ministri di impugnare la legge della Regione Siciliana, autorizzando la proposizione del ricorso, risulta chiara la volontà del Governo, per il tramite dell'Avvocatura generale, di sottoporre a scrutinio di costituzionalità le citate disposizioni, in riferimento al dedotto contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

L'omessa testuale indicazione delle citate disposizioni nell'epigrafe e nelle richieste conclusive dell'atto introduttivo, in presenza di una inequivoca (seppur carente, per quanto si viene ora a dire) motivazione in ordine alla violazione del parametro invocato, costituisce una mera omissione di carattere formale che non pregiudica la identificabilità – e quindi, sotto questo profilo, l'ammissibilità – delle questioni di legittimità costituzionale.

25.– Le questioni sono, tuttavia, inammissibili per altri motivi.

Il ricorrente sostiene che le disposizioni censurate recherebbero mere clausole di stile, come tali inidonee ad assicurare l'obbligo di copertura, di cui al parametro evocato, per l'oggettiva assenza della relazione tecnico-finanziaria.

Al riguardo, deve rilevarsi che secondo la giurisprudenza di questa Corte, gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria.

La necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi ed informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che provvede alla copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa. Sicché le clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all'effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015).

Questa Corte ha altresì precisato la portata della relazione di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009, affermando che essa costituisce «puntualizzazione tecnica» del principio di analitica copertura degli oneri finanziari; sicché ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere

corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013).

Per altro verso, però, si ha che, nella fattispecie, il ricorrente si limita ad indicare congiuntamente le singole disposizioni – tra le quali, invero, l'art. 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 che neppure contiene alcuna clausola di invarianza finanziaria – ed omette di illustrare il contenuto delle singole norme quanto alla loro supposta idoneità a comportare nuove spese.

Il ricorso, in realtà, nella sua sintetica esposizione delle censure, non contiene la motivata allegazione della necessità che le singole clausole di invarianza finanziaria, in quanto riferite a norme che siano invece produttive di spesa, siano giustificate dalla relazione tecnico-contabile e da documenti esplicativi.

Si è, quindi, in presenza di censure generiche e meramente assertive che comportano l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente dal Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 9, 5, 12, 25 e 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 7 e 8, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost., 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 27 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 22 febbraio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.



CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione
della
Repubblica Ita
Corte dei diritti fondamentali dell
Corte dei valori, della cittadinanza
I Presidenti della Re
L'Isola nazione

Sentenza **20/2021**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **CORAGGIO** - Redattore **SCIARRA**

Udienza Pubblica del **12/01/2021** Decisione del **12/01/2021**

Deposito del **12/02/2021** Pubblicazione in G. U. **17/02/2021**

Norme impugnate: Artt. 19, 21 e 28, c. 3°, ultimo periodo, della legge della Regione Veneto 25/11/2019, n. 44.

Massime: **43600 43601 43602 43603 43604**

Atti decisi: **ric. 8/2020**

Massima n. 43600

Titolo

Sanità pubblica - Norme della Regione Veneto - Medici in formazione specialistica, assegnatari del contratto aggiuntivo regionale - Previsione di specifici obblighi - Restituzione di parte del percepito in caso di inosservanza - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nelle materie delle professioni ovvero della tutela della salute, nonché dei principi di autodeterminazione negoziale e di eguaglianza - Lacunosità del percorso argomentativo seguito - Inammissibilità delle questioni.

Testo

Sono dichiarate inammissibili, per il carattere lacunoso del percorso argomentativo seguito, le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal Governo in riferimento agli artt. 2, 3, 41 e 117, terzo comma, Cost. - dell'art. 19 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019 che, inserendo i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater nell'art. 3 della legge reg. Veneto n. 9 del 2013, prevede specifici obblighi ai medici in formazione specialistica, assegnatari del contratto aggiuntivo regionale, imponendo la restituzione di parte del percepito in caso di inosservanza. Il ricorrente ha omesso di enucleare in maniera univoca i principi fondamentali che assume siano stati violati e si è limitato ad evocare i parametri costituzionali senza dar conto delle ragioni che inducono a ravvisare in concreto la loro lesione, trascurando altresì di ricostruire il quadro normativo in cui la previsione impugnata si colloca, in particolare l'Accordo fra Governo, Regioni e Province autonome deliberato nella Conferenza Stato-Regioni del 15 marzo 2012. (*Precedente citato: sentenza n. 126 del 2014*).

Per costante giurisprudenza costituzionale, l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini ancora più rigorosi nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale. Il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui lamenta la violazione e di svolgere una argomentazione non meramente assertiva in merito alle ragioni del contrasto con i parametri evocati. (*Precedenti citati: sentenze n. 2 del 2021 e n. 174 del 2020*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Veneto 25/11/2019 n. 44 art. 19

legge della Regione Veneto 14/05/2013 n. 9 art. 3 co. 1 bis

legge della Regione Veneto 14/05/2013 n. 9 art. 3 co. 1 ter

legge della Regione Veneto 14/05/2013 n. 9 art. 3 co. 1 quater

Parametri costituzionali

Costituzione art. 2

Costituzione art. 3

Costituzione art. 41

Costituzione art. 117 co. 3

Massima n. 43601

Titolo

Ricorso in via principale - Argomentazione adeguata - Ammissibilità delle questioni - Rigetto di eccezione
p r e l i m i n a r e .

Testo

Non sono accolte le eccezioni di inammissibilità, per assertività e genericità delle censure, formulate nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019. Con un'argomentazione adeguata, idonea a superare il vaglio di ammissibilità, il Governo ha prospettato l'incidenza della disciplina regionale impugnata e la conseguente lesione della propria competenza legislativa. Se tale incidenza effettivamente sussista, è profilo che attiene al merito delle questioni promosse.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Veneto 25/11/2019 n. 44 art. 21

Massima n. 43602

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Autorizzazione a favore dell'Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali fino a concorrenza del livello medio pro capite riferito all'anno 2018 dei fondi delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e di eguaglianza - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

Testo

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lett. *l*), e terzo, Cost. - dell'art. 21 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019,

che autorizza l'Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare, previa deliberazione della Giunta regionale, i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali fino a concorrenza del livello medio *pro capite* riferito all'anno 2018 dei fondi delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR). La disciplina regionale impugnata non è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, poiché essa non interviene sullo strumento di regolamentazione del trattamento economico dei dipendenti, affidata alla contrattazione collettiva, e non si sostituisce alla negoziazione fra le parti, che rappresenta l'imprescindibile fonte di disciplina del rapporto di lavoro. La disposizione impugnata non si discosta inoltre dal principio in tema di spesa del personale recato dall'art. 23, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 75 del 2017 e non risulta violato, pertanto, neppure il canone di eguaglianza, che richiede un'applicazione uniforme, presso tutte le amministrazioni, di tale principio di coordinamento della finanza pubblica. (*Precedenti citati: sentenze n. 199 del 2020, n. 232 del 2019, n. 191 del 2017 e n. 28 del 2013*).

Secondo costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, e anche dei dipendenti delle Regioni, va ascritta, al fine di garantire l'uniformità nel territorio nazionale, alla materia, di competenza esclusiva del legislatore statale, dell'ordinamento civile. In séguito alla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche regionali, è retta quindi dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori, cui la stessa legge dello Stato rinvia. (*Precedenti citati: sentenze n. 146 del 2019, n. 196 del 2018 e n. 178 del 2015*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Veneto 25/11/2019 n. 44 art. 21

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Costituzione art. 117 co. 3

Massima n. 43603

Titolo

Ricorso in via principale - Adeguata motivazione delle censure - Attinenza al merito della valutazione di conferenza del parametro costituzionale asseritamente violato - Ammissibilità delle questioni - Rigetto di eccezione
p r e l i m i n a r e .

Testo

Non è accolta l'eccezione di inammissibilità, per carenza di motivazione e inconferenza del parametro evocato, formulata nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 3, ultimo periodo, della legge reg. Veneto n. 44 del 2019. Il ricorrente ha svolto un'argomentazione adeguata a fondamento dell'impugnazione, poiché l'oggetto e le ragioni delle censure sono stati esposti in maniera intelligibile. Ciò consente alla Corte costituzionale lo scrutinio del merito e, in tale sede, dovrà valutarsi anche la conferenza
d e l p a r a m e t r o e v o c a t o .

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Veneto 25/11/2019 n. 44 art. 28 co. 3 ultimo periodo

Massima n. 43604

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Bandi di concorso per il reclutamento del personale regionale - Esonero dalle eventuali preselezioni dei candidati che, al momento della scadenza del termine per la presentazione della domanda, sono dipendenti dell'amministrazione che ha bandito il concorso da almeno cinque anni, anche in forza di contratti di lavoro flessibile - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, nonché dei principi di ragionevolezza e di parità di trattamento - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

Testo

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. l), Cost. - dell'art. 28, comma 3, ultimo periodo, della legge reg. Veneto n. 44 del 2019, nella parte in cui consente che i bandi di concorso per il reclutamento del personale regionale prevedano l'esonero dalle eventuali preselezioni dei candidati che, al momento della scadenza del termine per la presentazione della domanda, sono dipendenti dell'amministrazione che ha bandito il concorso da almeno cinque anni, anche in forza di contratti di lavoro flessibile. La disciplina regionale impugnata, correlandosi a una fase antecedente all'instaurazione del rapporto di lavoro, investe i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale, attribuiti alla competenza residuale delle Regioni. L'esonero inoltre ha una portata limitata (poiché si riferisce alle sole prove preselettive, che non perseguono la finalità precipua, assegnata al concorso, di verificare il merito dei concorrenti), vige per un arco temporale definito (il triennio 2019-2021) e risulta demandato all'apprezzamento dell'amministrazione, che potrà disporlo al fine esclusivo di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, dopo aver vagliato le peculiarità dei concorsi di volta in volta banditi. (*Precedenti citati: sentenze n. 164 del 2020, n. 241 del 2018, n. 380 del 2004 e n. 234 del 1994*).

Secondo costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla competenza residuale delle Regioni nell'ambito dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa. Spettano, per contro, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato gli interventi sui rapporti di lavoro già sorti con le pubbliche amministrazioni, anche regionali. (*Precedenti citati: sentenze n. 126 del 2020 e n. 32 del 2017*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Veneto 25/11/2019 n. 44 art. 28 co. 3 ultimo periodo

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Pronuncia

SENTENZA N. 20

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 19, 21 e 28, comma 3, ultimo periodo, della legge della Regione Veneto 25 novembre 2019, n. 44 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-30 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 30 gennaio 2020, iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri, gli avvocati Franco Botteon e Andrea Manzi per la Regione Veneto, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 27-30 gennaio 2020 e depositato il 30 gennaio 2020 (reg. ric. n. 8 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, per violazione degli artt. 2, 3, 41, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, gli artt. 19, 21 e 28, comma 3, ultimo periodo, della legge della Regione Veneto 25 novembre 2019, n. 44 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020).

2.– Il ricorrente censura, in primo luogo, l'art. 19 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019, che ha aggiunto all'art. 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9 (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali) il comma 1-bis.

In virtù di tale disposizione, il medico in formazione specialistica, nei cinque anni successivi al conseguimento del diploma di specializzazione, è tenuto «a partecipare alle procedure indette dalle aziende ed enti del servizio sanitario regionale veneto per il reclutamento di medici che prevedano, tra i requisiti per la partecipazione, la specializzazione conseguita, ad accettare e a svolgere gli incarichi assegnatigli, anche come convenzionato, per un periodo complessivo di tre anni» (lettera a). Il triennio si calcola considerando «tutti gli incarichi, anche non continuativi, assegnati con contratti di lavoro di qualunque tipologia o di convenzionamento per l'accesso ai quali sia richiesta la specializzazione conseguita mediante il contratto aggiuntivo regionale» (lettera b).

In caso di prestazione di attività lavorativa per un periodo inferiore al triennio nei cinque anni successivi al conseguimento del diploma di specializzazione (lettera c), il medico assegnatario del contratto aggiuntivo regionale dovrà «restituire alla Regione un importo pari al 15 per cento dell'importo complessivo percepito per ogni anno, o frazione superiore a sei mesi, di servizio non prestato rispetto ai tre anni minimi previsti» (lettera d).

Nell'ipotesi di inosservanza totale dell'obbligo di prestare attività lavorativa presso le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale, il medico dovrà restituire «un importo pari al 50 per cento dell'importo complessivo percepito» (lettera e).

L'art. 3, comma 1-bis, lettera f), della legge reg. Veneto n. 9 del 2013 obbliga il medico assegnatario del contratto aggiuntivo regionale, nel caso di risoluzione anticipata del contratto per rinuncia al corso di studi, «a restituire alla Regione il 50 per cento dell'importo complessivo percepito».

L'impugnato art. 19 ha aggiunto all'art. 3 della legge reg. Veneto n. 9 del 2013 anche il comma 1-ter, che prevede verifiche a campione sull'osservanza degli obblighi dei medici specializzandi assegnatari di contratti aggiuntivi regionali, «in una percentuale minima di almeno il 10 per cento», e il comma 1-quater, che destina le entrate derivanti dall'applicazione delle sanzioni «al finanziamento di contratti aggiuntivi regionali».

Le previsioni impuginate contrasterebbero con l'art. 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, con i «principi fondamentali dettati dal legislatore statale in un ambito rientrante nella materia delle “professioni” ovvero in quella della “tutela della salute”». Ad avviso del ricorrente, le clausole aggiuntive, nel regolare aspetti che «esulano dal contenuto tipico del contratto di formazione» specialistica, finalizzato in via esclusiva «all'acquisizione delle capacità professionali inerenti al titolo di specialista», ne «snaturano di fatto la ratio e l'oggetto» (è citato l'art. 37, comma 1, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, recante «Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE»).

Inoltre, nell'imporre ai medici beneficiari del contratto aggiuntivo regionale «scelte di carattere strettamente personale (quali la partecipazione a procedure concorsuali)», le disposizioni impuginate si porrebbero in contrasto «con i principi costituzionali in materia di autodeterminazione negoziale (artt. 2 e 41 Cost.)».

La disciplina in esame confliggerebbe, da ultimo, con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), in quanto si risolverebbe «in una ingiustificata discriminazione nei confronti dei soggetti non beneficiari del contratto statale».

3.– Il ricorrente censura, poi, l'art. 21 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019, che autorizza l'Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare, previa deliberazione della Giunta regionale, i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali fino a concorrenza del livello medio pro capite riferito all'anno 2018 dei fondi delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale.

La disposizione impugnata contrasterebbe, anzitutto, con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto interverrebbe «in materia di trattamento economico del personale contrattualizzato» e invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», che include «la disciplina del lavoro pubblico» e, in particolar modo, la disciplina del «trattamento economico accessorio», demandata alla contrattazione collettiva, «nel rispetto dei vincoli di bilancio e limiti derivanti dalla legge statale».

Il ricorrente ravvisa il contrasto anche con l'art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, «l'incremento del fondo della sola azienda ospedaliera università di Padova, parametrato sulla base del livello medio pro capite riferito all'anno 2018 dei fondi delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale» violerebbe i principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche». Tale previsione, nella prospettiva del contenimento della spesa per salario accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni, dispone che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente a tale componente del trattamento economico non possa «superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016».

Il ricorrente denuncia, infine, la violazione dell'art. 3 Cost. La previsione impugnata, nell'introdurre, «ai fini dell'incremento del Fondo, il solo limite della spesa complessiva del personale del servizio sanitario regionale» e nel lasciare di fatto «impregiudicata la possibilità che l'amministrazione in questione possa superare il limite di cui all'articolo 23 del d.lgs. n. 75 del 2017», determinerebbe un'arbitraria disparità di trattamento del personale interessato «rispetto al restante personale pubblico su cui la legge statale è intervenuta».

4.– È infine impugnato l'art. 28, comma 3, ultimo periodo, della legge reg. Veneto n. 44 del 2019, nella parte in cui contempla la possibilità di «esonerare da eventuali preselezioni i candidati già dipendenti, anche per effetto di contratti di lavoro flessibile».

Tale disciplina non troverebbe alcuna rispondenza nella normativa statale.

Invero, l'art. 35, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), si limiterebbe a prevedere, per i titolari di contratto di lavoro a tempo determinato o flessibile, «procedure di reclutamento con riserva dei posti o per titoli ed esami».

Neppure l'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, concernente il «superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni», accorderebbe alcun esonero dalle prove preselettive a favore dei candidati interni.

Nel delineare tale disciplina, il legislatore regionale avrebbe travalicato i limiti delle proprie attribuzioni e avrebbe invaso, pertanto, la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

Il ricorrente prospetta anche il contrasto con «i principi di ragionevolezza e parità di trattamento» (art. 3 Cost.) e argomenta, a tale riguardo, che la condizione di dipendente della pubblica amministrazione non garantisce di per sé il possesso dei requisiti attitudinali richiesti per la posizione menzionata nel bando di concorso. Le esigenze di parità di trattamento imporrebbero, anche per i candidati interni, lo svolgimento della prova attitudinale.

5.– La Regione Veneto si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale, con atto depositato il 4 marzo 2020, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

5.1.– Le censure che si appuntano sull'art. 19 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019 sarebbero inammissibili e comunque infondate.

5.1.1.– In punto di ammissibilità, la Regione resistente osserva che il ricorrente non avrebbe illustrato le ragioni della discrepanza tra la disciplina statale riguardante i contratti di formazione specialistica e il vincolo negoziale introdotto dalla previsione impugnata.

Anche sull'asserita discriminazione ai danni di chi beneficia del contratto aggiuntivo regionale, il ricorrente non avrebbe offerto argomenti decisivi.

5.1.2.– Nel merito, le censure sarebbero infondate.

Il vincolo sancito dal legislatore regionale veneto si prefiggerebbe di «perseguire un interesse pubblico accessorio al contratto, perfettamente compatibile con la causa e l'oggetto dello stesso e meritevole di tutela». Si tratterebbe, in particolare, «dell'interesse pubblico all'efficiente impiego delle risorse regionali nell'ambito dell'organizzazione del Servizio sanitario regionale». La Regione avrebbe investito risorse nella formazione del personale medico, allo scopo di porre rimedio alle risalenti carenze di organico.

La disposizione impugnata, peraltro, limiterebbe la discrezionalità della Giunta regionale nell'integrazione dello schema tipo del contratto nazionale e si conformerebbe a quanto prevede il decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dell'8 luglio 2019, n. 1323. Non sarebbe violato, pertanto, alcun principio fondamentale nella materia delle professioni e della tutela della salute.

Non sarebbe fondata neppure la censura di violazione dell'autonomia contrattuale. La legge regionale, lungi dal coartare la volontà della controparte negoziale, porrebbe un'obbligazione accessoria, allo scopo di perseguire finalità meritevoli di tutela.

Non sussisterebbe, infine, alcuna lesione del principio di eguaglianza. La Regione nega che sia previsto un trattamento peggiore dei medici in formazione specialistica, che beneficino delle borse regionali. Sarebbe proprio il finanziamento aggiuntivo regionale a consentire l'accesso al corso di specializzazione e non vi sarebbe alcuna disparità di trattamento dal punto di vista formativo.

5.2.– Inammissibili e comunque infondate sarebbero anche le questioni di legittimità costituzionale promosse con riguardo all'art. 21 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019.

5.2.1.– Quanto alla violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il ricorrente non avrebbe dimostrato «che il legislatore regionale si sia sostituito al contratto collettivo e abbia regolato direttamente un aspetto della retribuzione». Le questioni promosse sarebbero, pertanto, inammissibili (si richiama la sentenza di questa Corte n. 232 del 2019).

Solo in termini generici e meramente eventuali, il ricorrente ipotizzerebbe il superamento dei «limiti quantitativi fissati dal legislatore statale in ordine all'ammontare complessivo delle risorse destinate

annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale». Da tali rilievi discenderebbe l'inammissibilità anche delle censure riferite all'art. 117, terzo comma, Cost.

5.2.2.– Nel merito, le questioni non sarebbero fondate.

La disposizione si limiterebbe ad autorizzare l'Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali, ma sarebbe pur sempre la contrattazione collettiva a definire l'ammontare del fondo in parola.

La Regione esclude, inoltre, la violazione del principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, stabilito dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. La disposizione impugnata, difatti, prescriverebbe il «rispetto del limite della spesa complessiva del personale del servizio sanitario regionale», che risulta determinata «sulla base dei limiti posti dalla legislazione statale». Tali limiti non sarebbero, pertanto, travalicati.

L'art. 21 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019 sarebbe ispirato a «una logica perequativa». Con particolare riguardo alle aree dirigenziali dell'Azienda Ospedale-Università di Padova, polo di indiscussa eccellenza, il trattamento economico accessorio sarebbe «ai livelli più bassi (se non al livello più basso) tra tutte le aziende sanitarie venete». La disposizione impugnata si prefiggerebbe, pertanto, di ricondurre ai valori medi tale trattamento, allo scopo di scongiurare il rischio di un esodo «verso strutture, pubbliche e private, che offrono ai propri dipendenti trattamenti economici notevolmente più elevati».

Peraltro, l'effettivo incremento dei fondi sarebbe assoggettato alla previa autorizzazione della Giunta regionale, chiamata a verificare il rispetto dei vincoli sanciti in materia di spesa dall'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60.

5.3.– Anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019 sarebbero inammissibili e comunque manifestamente infondate.

5.3.1.– In linea preliminare, la Regione osserva che il ricorrente non ha addotto alcun argomento per dimostrare l'illegittimità costituzionale della normativa impugnata, sia sotto il profilo della lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia con riguardo alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost.

Quanto al primo aspetto, non sarebbe conferente il parametro costituzionale invocato (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

Per quel che attiene al contrasto con l'art. 3 Cost., la disposizione impugnata, che sancisce una mera facoltà di esonerare i candidati interni dalle prove preselettive, non determinerebbe alcuna «lesione concreta o forma di irragionevolezza».

5.3.2.– Nel merito, le questioni non sarebbero fondate.

Le modalità di svolgimento di un concorso per l'accesso all'impiego regionale sarebbero riconducibili alla «competenza esclusiva delle Regioni in materia di organizzazione e ordinamento degli uffici regionali» e non toccherebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

Non sussisterebbe, inoltre, alcun contrasto con i principi di ragionevolezza e di parità di trattamento.

La previsione censurata, difatti, non introdurrebbe un esonero generalizzato dalle prove preselettive, ma soltanto una facoltà dell'amministrazione di disporre caso per caso tale esonero. L'esercizio di tale facoltà, ove si riveli in concreto illegittimo, potrebbe essere sindacato in sede giurisdizionale.

L'esonero, inoltre, sarebbe circoscritto alle prove preselettive, che perseguirebbero il solo scopo di sfoltire la platea dei partecipanti. I candidati interni dovrebbero poi affrontare le prove concorsuali e sottoporsi a una verifica di merito, in condizioni di parità con gli altri concorrenti.

6.– In prossimità dell'udienza, la Regione Veneto ha depositato una memoria illustrativa per ribadire le conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione.

6.1.– L'art. 19 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019 non solo non si porrebbe in contrasto con alcun principio fondamentale dettato dalla legislazione dello Stato, ma sarebbe coerente con le previsioni del decreto del Ministero dell'università e della ricerca del 15 settembre 2020, n. 1419, concernenti i contratti aggiuntivi finanziati dalle Regioni e dalle Province autonome, e con le disposizioni statali che mirano a incrementare i contratti di formazione specialistica (art. 5 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77).

La normativa impugnata sarebbe compatibile anche con il diritto dell'Unione europea, che considera legittimi gli obiettivi perseguiti con l'imposizione ai medici specialisti dell'obbligo di lavorare per un determinato periodo nella Regione che ha finanziato la formazione specialistica (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 dicembre 2017, in causa C-419/16, Sabine Simma Federspiel contro Provincia autonoma di Bolzano e Equitalia Nord spa).

Né l'imposizione dell'obbligo di prestare l'attività professionale nella Regione determinerebbe alcuna coercizione della libertà negoziale del medico. Si tratterebbe di una obbligazione accessoria, volta a «perseguire finalità di interesse pubblico meritevoli di tutela nonché riconosciute e fatte proprie dagli stessi organi dello Stato».

6.2.– Quanto alla disciplina sul trattamento economico del personale dell'Azienda Ospedale-Università di Padova, la Regione ne ribadisce la finalità perequativa, rispettosa dei vincoli di spesa.

La disposizione impugnata autorizzerebbe la Giunta regionale a fornire «mere linee di indirizzo», senza sconfinare nello spazio riservato alla contrattazione collettiva.

6.3.– Con riguardo all'esonero dalle prove preselettive, la Regione ha ribadito l'estraneità della disciplina impugnata alla materia «ordinamento civile», in quanto relativa a una fase anteriore alla sottoscrizione del contratto.

Inoltre, la normativa statale invocata nel ricorso e, in particolare, l'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001 non conterrebbero prescrizioni di sorta in merito alle modalità di svolgimento delle prove preselettive.

La disciplina regionale, che prevede una mera facoltà di esonero, limitata alle prove preselettive, sarebbe esente dalle censure di irragionevolezza formulate nel ricorso.

7.– All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 8 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, 21 e 28, comma 3, ultimo periodo, della legge della Regione Veneto 25

novembre 2019, n. 44 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020), in riferimento agli artt. 2, 3, 41, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

2.– È impugnato, in primo luogo, l'art. 19 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019, che, inserendo i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater nell'art. 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9 (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali), ha imposto diversi obblighi ai medici in formazione specialistica.

Nei cinque anni successivi al conseguimento del diploma di specializzazione, i professionisti citati devono partecipare ai concorsi banditi dalle aziende e dagli enti del servizio sanitario regionale veneto, quando la specializzazione conseguita sia prevista come requisito per la partecipazione, e devono accettare e svolgere per un periodo complessivo di tre anni tutti gli incarichi, anche non continuativi, assegnati con contratti di lavoro di qualunque tipologia o in regime di convenzione (art. 3, comma 1-bis, lettere a e b, della legge reg. Veneto n. 9 del 2013, come modificata dall'impugnato art. 19 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019).

L'inosservanza, parziale o totale, di tali obblighi è sanzionata con la restituzione alla Regione di una somma che ammonta rispettivamente al «15 per cento dell'importo complessivo percepito per ogni anno, o frazione superiore a sei mesi, di servizio non prestato rispetto ai tre anni minimi previsti» (art. 3, comma 1-bis, lettera d, della legge reg. Veneto n. 9 del 2013) e al «50 per cento dell'importo complessivo percepito» (art. 3, comma 1-bis, lettera e, della medesima legge regionale).

Il medico assegnatario del contratto aggiuntivo regionale che rinunci al corso di studi e così risolva in via anticipata il contratto è obbligato «a restituire alla Regione il 50 per cento dell'importo complessivo percepito» (art. 3, comma 1-bis, lettera f, della legge reg. Veneto n. 9 del 2013).

Nel quadro di obblighi e sanzioni, delineato dalle disposizioni impugunate, si collocano le previsioni che impegnano la Giunta regionale a effettuare annualmente verifiche a campione «in una percentuale minima di almeno il 10 per cento dei medici specializzati assegnatari di contratti aggiuntivi regionali» (art. 3, comma 1-ter, della legge reg. Veneto n. 9 del 2013) e destinano le entrate derivanti dall'applicazione della normativa al finanziamento di contratti aggiuntivi regionali (art. 3, comma 1-quater, della citata legge regionale).

Il ricorrente assume che «le clausole aggiuntive introdotte dalla legge regionale» violino l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si discosterebbero «dai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in un ambito rientrante nella materia delle “professioni” ovvero in quella della “tutela della salute”». Le clausole in esame, difatti, disciplinerebbero aspetti che «esulano dal contenuto tipico del contratto di formazione», finalizzato esclusivamente all'acquisizione delle capacità professionali inerenti al titolo di specialista, e condurrebbero a snaturarne «la ratio e l'oggetto».

Il ricorrente prospetta, altresì, la violazione degli artt. 2 e 41 Cost., sul presupposto che le clausole negoziali in esame impongano ai medici in formazione specialistica beneficiari del contratto aggiuntivo regionale «scelte di carattere strettamente personale (quali la partecipazione a procedure concorsuali)» e ledano, pertanto, «i principi costituzionali in materia di autodeterminazione negoziale».

Sarebbe violato anche il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), in quanto le disposizioni impugunate comporterebbero «una ingiustificata discriminazione nei confronti dei soggetti non beneficiari del contratto statale», i quali partecipano alla medesima selezione nazionale per l'accesso alle scuole di specializzazione medica.

2.1.– La Regione, in linea preliminare, imputa al ricorrente di non avere spiegato in quale modo gli obblighi negoziali sanciti dall'art. 19 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019 vanifichino la finalità formativa o contraddicano i contenuti del contratto tipo, con conseguente violazione della normativa statale.

Il ricorrente non avrebbe neppure chiarito i termini della discriminazione ai danni dei beneficiari dei contratti aggiuntivi regionali.

Da tali carenze argomentative discenderebbe l'inammissibilità delle questioni promosse.

2.2.– Le eccezioni sono fondate.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini ancora più rigorosi nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale (fra le molte, sentenza n. 2 del 2021, punto 3.3.1. del Considerato in diritto). Il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui lamenta la violazione e di svolgere una argomentazione non meramente assertiva in merito alle ragioni del contrasto con i parametri evocati (sentenza n. 174 del 2020, punto 5.3. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, il ricorrente non ha ottemperato a tale onere, poiché ha ommesso di enucleare in maniera univoca i principi fondamentali che assume siano stati violati e che toccano ambiti materiali diversi, inerenti, per un verso, alle «professioni» e, per altro verso, alla «tutela della salute». Tale diversità avrebbe imposto una puntuale individuazione, per ciascuna delle materie richiamate, dei principi fondamentali che la legge impugnata avrebbe disatteso.

L'identificazione dei principi fondamentali chiamati a regolare la materia sarebbe stata ancor più necessaria alla luce dello spazio di intervento che compete al legislatore regionale nel modulare la disciplina della formazione specialistica. Come questa Corte ha ricordato, le Regioni possono attivare contratti aggiuntivi, al fine di colmare il divario tra fabbisogno effettivo e numero dei contratti statali, e delineare la disciplina dei contratti che intervengono a finanziare, «in attuazione della normativa statale e dell'Accordo fra Governo, Regioni e Province autonome» deliberato nella Conferenza Stato-Regioni del 15 marzo 2012 (sentenza n. 126 del 2014, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Gli argomenti addotti nel ricorso si esauriscono nel rilievo, incentrato sulle affermazioni di questa Corte (sentenza n. 126 del 2014, punto 5 del Considerato in diritto), che le clausole apposte ai contratti aggiuntivi regionali debbano essere compatibili con lo schema tipo del contratto nazionale, elaborato con d.P.C.m. 6 luglio 2007 (Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica dei medici).

Tale richiamo, tuttavia, non vale a identificare i principi fondamentali che si reputano violati, né a far luce sulle ragioni del contrasto di una normativa riguardante il periodo successivo al conseguimento del diploma di specializzazione con la disciplina statale, incentrata sugli obblighi caratteristici del contratto di formazione specialistica, così come si esplicano nel periodo in cui tale formazione si attua.

A questo riguardo, non si spiega perché l'obbligo – dopo la conclusione del percorso formativo – di partecipare ai concorsi e di lavorare presso le aziende e gli enti del servizio sanitario della Regione che ha finanziato la formazione specialistica pregiudichi la tutela della salute e la formazione dei medici specializzandi, inerente alla materia delle «professioni».

Quanto al *vulnus* che la normativa impugnata recherebbe al principio di autodeterminazione negoziale, il ricorrente si limita a evocare i parametri costituzionali (artt. 2 e 41 Cost.), senza dar conto delle ragioni che inducono a ravvisare una lesione dell'autonomia contrattuale nell'accordo liberamente concluso dal medico in formazione specialistica, anche in vista di una possibile opportunità di lavoro. Il ricorrente mostra di qualificare tale autonomia come diritto inviolabile per poi collocarla nell'alveo dell'art. 41 Cost., senza enunciare alcun argomento che serva a qualificare l'attività dei medici specializzandi in termini di iniziativa economica privata e a illustrare le implicazioni del limite dell'utilità sociale, immanente al precetto costituzionale invocato.

Inammissibile è anche la censura di violazione del principio di eguaglianza.

Nel rilevare la disparità di trattamento ai danni dei beneficiari del contratto aggiuntivo regionale, il ricorrente trascura di ricostruire il quadro normativo in cui tale previsione si colloca e di ponderare, nel contesto di una valutazione complessiva, i tratti caratteristici di tali contratti finanziati dalla Regione, anche solo per escludere il rilievo delle loro peculiarità come plausibile elemento distintivo tra le fattispecie poste a raffronto.

Le questioni, nei termini in cui sono state prospettate, sono, pertanto, inammissibili per tutte le ragioni indicate, che convergono nel rendere lacunoso il percorso argomentativo seguito.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, inoltre, l'art. 21 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019, che autorizza l'Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare, previa deliberazione della Giunta regionale, i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali fino a concorrenza del livello medio pro capite riferito all'anno 2018 dei fondi delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale.

Il ricorrente assume che tale previsione leda la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), in quanto inciderebbe sul trattamento economico del personale contrattualizzato. Tale trattamento, soprattutto per quel che concerne la parte accessoria, rientrerebbe nella «competenza esclusiva del legislatore nazionale», che affida alla contrattazione collettiva il compito di determinarlo, «nel rispetto dei vincoli di bilancio e limiti derivanti dalla legge statale».

La disposizione impugnata contrasterebbe, inoltre, con l'art. 117, terzo comma, Cost. Nel parametrare «l'incremento del fondo della sola azienda ospedaliera università di Padova» al «livello medio pro capite riferito all'anno 2018 dei fondi delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale», la disciplina in esame confliggerebbe con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, sancito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche». Al fine di contenere le spese per il salario accessorio, la disposizione citata vieta che l'ammontare complessivo delle risorse che annualmente sono destinate per tale voce superi il corrispondente importo dell'anno 2016.

Nel consentire il superamento del limite posto dal legislatore statale con riguardo al salario accessorio, la disposizione lederebbe, infine, il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), in quanto determinerebbe una «disparità di trattamento economico [...] rispetto al restante personale pubblico su cui la legge statale è intervenuta».

3.1.– La Regione ha eccepito l'inammissibilità delle questioni riguardanti la lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato e la violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Per quel che concerne il primo profilo, il ricorrente non avrebbe illustrato «come la legge regionale incida sull'ordinamento civile», sostituendosi alla contrattazione collettiva e regolando «direttamente un aspetto della retribuzione».

Inammissibili, in quanto formulate in termini generici, sarebbero anche le censure di violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Il superamento dei limiti posti in tema di trattamento accessorio dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 rappresenterebbe «una mera eventualità», che neppure si potrebbe verificare alla luce della necessità di rispettare il «limite della spesa complessiva del personale del servizio sanitario regionale».

3.1.1.– Le eccezioni non sono fondate.

Il ricorrente non si è limitato a far discendere l'invasione della sfera di competenza esclusiva dello Stato dal mancato richiamo dei principi enunciati dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, come è avvenuto nel giudizio in via principale menzionato dalla difesa della Regione e definito da questa Corte con una pronuncia di inammissibilità (sentenza n. 232 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto).

Con un'argomentazione adeguata, idonea a superare il vaglio di ammissibilità, il Presidente del Consiglio dei ministri ha prospettato l'incidenza della disciplina impugnata sul trattamento economico del personale contrattualizzato e la conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Se tale incidenza effettivamente sussista, è profilo che attiene al merito.

3.1.2.– Neppure per la violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica si riscontrano i profili di inammissibilità eccepiti dalla parte resistente.

Il vulnus all'art. 117, terzo comma, Cost. non è stato delineato in termini assertivi e generici, ma è stato avvalorato dal puntuale richiamo alle misure di contenimento della spesa pubblica racchiuse nella legislazione statale.

Se poi il diverso e autonomo criterio enunciato dalla previsione regionale implichi la violazione dei richiamati principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è aspetto che, anche in questo caso, esula dall'ammissibilità e investe il merito delle questioni promosse.

3.2.– Nel merito, esse non sono fondate.

3.2.1.– Non è fondata la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La costante giurisprudenza di questa Corte ascrive la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, e anche dei dipendenti delle Regioni, alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale (fra le molte, sentenza n. 146 del 2019, punto 5 del Considerato in diritto).

In séguito alla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche regionali, è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, «strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori» (sentenza n. 178 del 2015, punto 17 del Considerato in diritto), cui la stessa legge dello Stato rinvia (sentenza n. 196 del 2018, punto 3.1. del Considerato in diritto).

L'esigenza di garantire l'uniformità, nel territorio nazionale, delle regole che presiedono alla determinazione del trattamento economico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni giustifica l'inerenza della relativa disciplina alla materia «ordinamento civile».

A tale materia non è, tuttavia, riconducibile la disciplina oggi sottoposta al sindacato di questa Corte.

L'art. 21 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019 si limita ad autorizzare l'Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare, previa deliberazione della Giunta regionale, i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali.

La previsione impugnata non interviene, dunque, sullo strumento di regolamentazione del trattamento economico dei dipendenti, affidata alla contrattazione collettiva (sentenza n. 199 del 2020, punto 9.2. del Considerato in diritto), e non si sostituisce alla negoziazione fra le parti, che rappresenta l'imprescindibile fonte di disciplina del rapporto di lavoro. Solo una tale incidenza sul trattamento economico determinerebbe l'invasione della sfera di attribuzione del legislatore statale (sentenze n. 232 del 2019, punto 5 del Considerato in diritto, e n. 28 del 2013, punto 7 del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, sarà pur sempre la contrattazione collettiva, nella sua evoluzione dinamica, a definire il trattamento retributivo dei dipendenti pubblici, anche nella componente accessoria, nel rispetto delle prescrizioni imperative della legge e dei vincoli di spesa.

3.2.2.– Possono essere esaminate congiuntamente, in quanto intimamente connesse, le censure di violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del precetto costituzionale di eguaglianza. Nella prospettiva del ricorrente, l'inosservanza della disciplina restrittiva in tema di trattamento accessorio genera una discriminazione ai danni del «restante personale pubblico su cui la legge statale è intervenuta», penalizzato rispetto ai dipendenti dell'Azienda Ospedale-Università di Padova.

Neppure tali questioni sono fondate.

L'art. 23, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 75 del 2017 prevede che, nelle more dell'armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni pubbliche, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente a tale trattamento del personale, anche di livello dirigenziale, non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

Il ricorrente muove dalla condivisibile premessa che la previsione in esame sia qualificabile come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. Essa concerne, difatti, un rilevante aggregato della spesa corrente e, in particolare, una delle due componenti della retribuzione dei pubblici dipendenti (sentenza n. 191 del 2017, punto 8.3.1. del Considerato in diritto) ed è ispirata a obiettivi di razionalizzazione e di contenimento di una voce ragguardevole di spesa.

La disposizione impugnata non si discosta dal principio enunciato dalla legislazione statale e non risulta violato, pertanto, neppure il canone di eguaglianza, che richiede un'applicazione uniforme, presso tutte le amministrazioni, del principio di coordinamento della finanza pubblica.

La rideterminazione dei fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali è vincolata al «rispetto del limite della spesa complessiva del personale del servizio sanitario regionale». Tale richiamo, inequivocabile nel suo carattere onnicomprensivo, non può non estendersi anche all'osservanza dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, che definisce, proprio con riguardo all'aspetto qualificante del trattamento accessorio, il limite della spesa complessiva del personale del servizio sanitario regionale.

La norma regionale, pertanto, si deve interpretare nel senso di imporre il rispetto delle prescrizioni richiamate dal ricorrente in tema di spesa del personale.

4.– Il ricorrente impugna, infine, l'art. 28, comma 3, ultimo periodo, della legge reg. Veneto n. 44 del 2019, nella parte in cui consente che i bandi di concorso pubblicati dalla Regione e dagli enti regionali, inclusi quelli del servizio sanitario regionale, prevedano «l'esonero dalle eventuali preselezioni dei candidati che al momento della scadenza del termine per la presentazione della domanda sono dipendenti dell'amministrazione che ha bandito il concorso da almeno cinque anni, anche in forza di contratti di lavoro flessibile».

Tale previsione non troverebbe alcun riscontro nella normativa statale volta a superare il precariato nelle pubbliche amministrazioni (art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017) e neppure nella disciplina riguardante i titolari di contratto di lavoro a tempo determinato o flessibile, che contempla unicamente forme di reclutamento con riserva di posti o per titoli ed esami (art. 35, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»).

Ad avviso del ricorrente, l'esonero dalle prove preselettive sarebbe lesivo della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

Sarebbero violati anche «i principi di ragionevolezza e parità di trattamento» (art. 3 Cost.), che imporrebbero di assoggettare anche i candidati interni alla prova attitudinale, poiché non si può presumere che siano in possesso dei requisiti attitudinali richiesti per la posizione per la quale il concorso è bandito.

4.1.– La Regione ha eccepito, in linea preliminare, l'inammissibilità delle questioni, in quanto il ricorrente non avrebbe offerto «neppure un principio di motivazione atto a giustificare l'asserita incostituzionalità» per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Quanto al contrasto con l'art. 3 Cost., il ricorrente non avrebbe considerato che l'esonero dalle prove preselettive non avrebbe portata generale e sarebbe meramente facoltativo. Pertanto, la disposizione impugnata non arrecherebbe alcuna «lesione concreta».

4.1.1.– Le eccezioni di inammissibilità devono essere disattese.

Il ricorrente ha svolto un'argomentazione adeguata a fondamento dell'impugnazione. L'oggetto e le ragioni delle censure sono stati esposti in maniera intelligibile, così da consentire a questa Corte lo scrutinio del merito.

L'inconferenza del parametro evocato, eccepita con riguardo all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e la mancata considerazione del carattere meramente facoltativo dell'esonero dalle prove preselettive non si riverberano sull'ammissibilità delle questioni, ma attengono alla disamina del merito e, in tale contesto, devono essere valutate.

4.2.– Le questioni non sono fondate.

4.2.1.– Non è fondata la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla competenza residuale delle Regioni nell'ambito dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa (fra le molte, sentenza n. 126 del 2020, punto 5.1. del Considerato in diritto). Spettano, per contro, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato gli interventi sui rapporti di lavoro già sorti con le pubbliche amministrazioni, anche regionali (sentenza n. 32 del 2017, punto 4.3. del Considerato in diritto).

La disciplina in esame si correla a una fase antecedente all'instaurazione del rapporto di lavoro e non sconfinava nell'ambito dell'ordinamento civile, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Lo svolgimento delle prove preselettive investe i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale, attribuiti alla competenza residuale delle Regioni, proprio perché indissolubilmente connessi con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. (sentenze n. 241 del 2018, punto 4 del Considerato in diritto, e n. 380 del 2004, punto 3.1. del Considerato in diritto).

L'attinenza della disciplina dettata dall'art. 28 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019 alla competenza residuale della Regione priva di ogni rilievo la verifica, che il ricorso sollecita, circa la corrispondenza tra la normativa regionale e quella statale.

4.2.2.– Non è fondata neppure la censura di violazione dei principi di ragionevolezza e di parità di trattamento (art. 3 Cost.).

Questa Corte ha scrutinato di recente l'art. 1, comma 93, lettera e), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che autorizza le Agenzie fiscali, nel disciplinare l'accesso alla qualifica dirigenziale mediante

un concorso pubblico per titoli ed esami, a esonerare dalla prova preselettiva i dipendenti che abbiano svolto, per almeno due anni alla data di pubblicazione del bando, funzioni dirigenziali o siano stati titolari di posizioni organizzative di elevata responsabilità (POER) o di posizioni organizzative temporanee (POT) o siano stati assunti mediante pubblico concorso e abbiano almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito (sentenza n. 164 del 2020).

Nel dichiarare non fondate le questioni sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, questa Corte ha affermato che «non può dirsi irragionevole l'esonero previsto dalla disposizione censurata per coloro che, attraverso il servizio già prestato nelle Agenzie fiscali, abbiano sufficientemente dimostrato "sul campo" effettive capacità». Invero, «il riconoscimento dell'esperienza all'interno dell'amministrazione che bandisce il concorso "sottende un profilo meritevole di apprezzamento da parte del legislatore" (sentenza n. 234 del 1994) e non collide con il principio di buon andamento, anche perché i beneficiari dell'esonero dovranno comunque, al pari degli altri concorrenti, cimentarsi con le prove concorsuali» (sentenza n. 164 del 2020, punto 19 del Considerato in diritto).

Tali considerazioni rilevano anche con riferimento alla disciplina sottoposta all'odierno vaglio di costituzionalità e conducono a respingere le censure del ricorrente.

La possibile deroga a beneficio dei candidati interni non solo ha una giustificazione plausibile nell'esigenza di valorizzare l'esperienza che essi hanno acquisito presso l'amministrazione per il periodo apprezzabile di un quinquennio, ma non li dispensa dall'obbligo di sostenere le prove concorsuali successive, volte specificamente a valutare il merito, in condizioni di parità con gli altri partecipanti.

L'esonero previsto dal legislatore regionale, pertanto, ha una portata limitata. Esso si riferisce alle sole prove preselettive, che non perseguono la finalità precipua, assegnata al concorso, di verificare il merito dei concorrenti, vige per un arco temporale definito (il triennio 2019-2021) e risulta demandato all'apprezzamento dell'amministrazione, che potrà disporlo al fine esclusivo «di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego», dopo aver vagliato le peculiarità dei concorsi di volta in volta banditi.

La disciplina impugnata, esaminata nella sua interezza e alla luce delle finalità che la ispirano, non presta dunque il fianco alle censure di irragionevolezza e di violazione della parità di trattamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Veneto 25 novembre 2019, n. 44 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020), promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 3, ultimo periodo, della legge reg. Veneto n. 44 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., 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 12 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 12 febbraio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.



CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione
della
Repubblica Ita
Corte dei diritti fondamentali dell
Corte dei valori, della cittadinanza
I Presidenti della Re
L'Onore nation

Sentenza **273/2020**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **CORAGGIO** - Redattore **SCIARRA**

Udienza Pubblica del **01/12/2020** Decisione del **03/12/2020**

Deposito del **21/12/2020** Pubblicazione in G. U. **23/12/2020**

Norme impugnate: Artt. 107, c. 1°, lett. b), 108, 109 e 112, c. 1°, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 08/07/2019, n. 9.

Massime: **43071 43072 43073 43074 43075 43076 43077 43078**

Atti decisi: **ric. 98/2019**

Massima n. 43071

Titolo

Ricorso in via principale - Concisione delle censure - Indicazione specifica, seppure concisa, delle norme impugnate e del parametro ritenuto violato - Ammissibilità delle questioni - Rigetto di eccezione **p r e l i m i n a r e** .

Testo

Non è accolta l'eccezione di inammissibilità, per genericità e difetto di motivazione, formulata nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 107, comma 1, 108, 109 e 112, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019. Il semplice raffronto del contenuto delle disposizioni regionali impugnate con il parametro specificamente evocato è sufficiente, nonostante la concisione delle censure, a consentire di individuare i termini delle questioni, per cui può ritenersi raggiunta la soglia minima di chiarezza richiesta. (*Precedenti citati: sentenze n. 194 del 2020 e n. 201 del 2018*).

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva, indicando le ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati. Tuttavia, allorquando l'atto introduttivo, pur nella sua sintetica formulazione, consenta di individuare con sufficiente chiarezza il parametro asseritamente violato e la ratio del prospettato contrasto della disposizione denunciata con il parametro stesso, l'impugnativa proposta è ammissibile. (*Precedenti citati: sentenze n. 194 del 2020 e n. 187 del 2020*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 08/07/2019 n. 9 art. 107 co. 1

legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 08/07/2019 n. 9 art. 108

legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 08/07/2019 n. 9 art. 109

legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 08/07/2019 n. 9 art. 112 co. 1

Massima n. 43072

Titolo

Ricorso in via principale - Parametri evocati - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale - Conseguente mancata indicazione di parametri statutarî (nella specie: di Regione ad autonomia speciale) - Ammissibilità delle questioni - Rigetto di eccezione preliminare.

Testo

Non è accolta l'eccezione di inammissibilità, per la mancata indicazione delle competenze spettanti alla Regione in virtù dello statuto speciale, formulata nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 107, comma 1, 108, 109 e 112, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019. Il ricorrente riconduce le norme regionali impugnate ad ambiti materiali che coincidono con i limiti individuati dallo statuto speciale quanto all'esercizio delle competenze regionali anche primarie e dunque notoriamente riservati allo Stato. Ciò rende sufficiente, ai soli fini dell'ammissibilità dell'impugnativa, il richiamo della normativa statale quale "indizio" dell'estraneità delle competenze statutarie ai citati ambiti, senza imporre il confronto espresso con il quadro delle stesse.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nel caso in cui venga impugnata, in via principale, la legge di una Regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate allo statuto. Vi è, tuttavia, la possibilità, sia pur residuale, e comunque legata a ipotesi in cui è evidente l'estraneità delle competenze statutarie ad un certo ambito materiale perché immediatamente riferibile a un titolo di competenza riservato allo Stato, che l'atto introduttivo del giudizio faccia leva unicamente su elementi "indiziari", come la giurisprudenza costituzionale o il quadro della normativa statale, senza confrontarsi espressamente, sia pur in modo sintetico, col quadro delle competenze statutarie. (*Precedenti citati: sentenze n. 199 del 2020, n. 174 del 2020 e n. 153 del 2019*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 08/07/2019 n. 9 art. 107 co. 1

legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 08/07/2019 n. 9 art. 108

legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 08/07/2019 n. 9 art. 109

legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 08/07/2019 n. 9 art. 112 co. 1

Massima n. 43073

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Utilizzazione ed estensione delle graduatorie concorsuali per l'accesso alla qualifica di dirigente - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di uguaglianza, di imparzialità e di buon andamento, nonché della competenza esclusiva statale nelle materie dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle

prestazioni, e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Insussistenza -
Non fondatezza delle questioni.

Testo

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 51, 97, 117, secondo comma, lett. *l*) e *m*), e terzo comma, Cost. - dell'art. 107, comma 1, lett. *b*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, nella parte in cui, modificando il comma 5, lett. *c*), dell'art. 8 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016, interviene sulla disciplina delle graduatorie del concorso per l'accesso alla qualifica di dirigente, eliminando il riferimento all'impiego delle stesse «per un numero pari ai posti messi a concorso», nonché estendendone da due a tre anni il periodo di vigenza. La disposizione regionale impugnata non invade la competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, costituendo espressione di quella residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale, vincolata solo al rispetto dei limiti costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità e dei principi di coordinamento della finanza pubblica. La disciplina contenuta nelle previsioni dell'art. 1, commi 361, 363 e 365, della legge n. 145 del 2018, invocate quali norme statali interposte, è estranea anche alla materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, invocabile solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione, nella specie insussistenti. Né sussiste l'ipotizzato contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, atteso che l'accordo stipulato fra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, poi confluito nel testo del d.lgs. n. 154 del 2019, individua il contributo della medesima Regione per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, ma non indica vincoli di dettaglio inerenti all'ente Regione o ai singoli enti locali. (*Precedenti citati: sentenze n. 126 del 2020, n. 77 del 2020, n. 241 del 2018, n. 103 del 2018, n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 del 2015, n. 46 del 2015, n. 88 del 2014, n. 193 del 2012 e n. 118 del 2012*).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, la disciplina delle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive, rientrano nella competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni. (*Precedenti citati: sentenze n. 126 del 2020, n. 241 del 2018, n. 191 del 2017 e n. 251 del 2016*).

I principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali, in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica. Essi sono individuati nel rispetto del principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione, funzionale sia al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica posti dai vincoli europei, sia a evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. (*Precedenti citati: sentenza n. 103 del 2018, n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 del 2015, n. 46 del 2015, n. 88 del 2014, n. 193 del 2012 e n. 118 del 2012*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 08/07/2019 n. 9 art. 107 co. 1 lett. b)

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Costituzione art. 51

Costituzione art. 97

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Costituzione art. 117 co. 2 lett. m)

Costituzione art. 117 co. 3

Altri parametri e norme interposte

legge 30/12/2018 n. 145 art. 1 co. 361

legge 30/12/2018 n. 145 art. 1 co. 363

legge 30/12/2018 n. 145 art. 1 co. 365

Massima n. 43074

Titolo

Ricorso in via principale - Parametri evocati - Parametro espressamente indicato nella delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri - Ammissibilità della questione - Rigetto di eccezioni preliminari.

Testo

Non sono accolte le eccezioni di inammissibilità, per mancata indicazione della questione posta in riferimento all'art. 3 Cost. nella delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri, formulata nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 108 e 112 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019. Nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali allegata alla delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri, fra i parametri in riferimento ai quali è promossa la questione di legittimità costituzionale, è espressamente indicato l'art. 3 Cost.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 08/07/2019 n. 9 art. 108

legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 08/07/2019 n. 9 art. 112

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Massima n. 43075

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Estensione della indennità non pensionabile agli autisti di rappresentanza - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di

Testo

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 108 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019 che, sostituendo il comma 22 dell'art. 11 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 45 del 2017, dispone che l'indennità mensile non pensionabile prevista dall'art. 110, sesto comma, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981, è corrisposta, oltre che agli addetti di segreteria, agli autisti di rappresentanza. La norma regionale impugnata dal Governo, regola uno degli istituti tipici del rapporto di lavoro pubblico privatizzato con conseguente lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile. Nessun rilievo riveste la circostanza che essa sia intervenuta solo a puntualizzare una disciplina introdotta dalla norma sostituita e che quest'ultima non fosse stata impugnata, atteso che ha non solo riprodotto la previsione dell'estensione dell'indennità operata dalla norma sostituita, rinnovando la lesione, ma ha anche ulteriormente esteso la categoria dei beneficiari dell'indennità. (*Precedenti citati: sentenze n. 146 del 2019, n. 213 del 2012, n. 339 del 2011, n. 77 del 2011, n. 7 del 2011, n. 332 del 2010, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007*).

Secondo costante giurisprudenza costituzionale, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni, compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia dell'ordinamento civile. Tale disciplina è, pertanto, retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia. (*Precedenti citati: sentenze n. 199 del 2020, n. 196 del 2018, n. 175 del 2017 e n. 72 del 2017*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 08/07/2019 n. 9 art. 108

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Massima n. 43076

Titolo

Thema decidendum - Accoglimento della questione di legittimità costituzionale in riferimento ad uno dei parametri evocati - Assorbimento di questione ulteriore.

Testo

Accolta *in parte qua* - per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. - la questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 108 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, resta assorbita la questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 08/07/2019 n. 9 art. 108

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Massima n. 43077

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Disciplina dei limiti di spesa per le assunzioni di personale della polizia locale da parte delle Unioni territoriali intercomunali (UTI) e dei Comuni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali statali di coordinamento della finanza pubblica - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

Testo

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal Governo, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. - dell'art. 109 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, là dove stabilisce che per le assunzioni di personale della polizia locale relative all'anno 2019, nonché con riferimento alle procedure concorsuali già avviate nell'anno 2018 e non ancora concluse alla data di entrata in vigore della medesima legge, le Unioni territoriali intercomunali (UTI) e i Comuni della Regione continuano ad applicare l'art. 56, comma 20-*ter*, della legge n. 18 del 2016, che prevede la possibilità di procedere ad assunzioni anche oltre il limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Il d.l. n. 34 del 2019 - il cui art. 33 è evocato congiuntamente all'art. 35-*bis* del d.l. n. 113 del 2018 quali parametri interposti - dimostra, all'art. 33-*ter*, la non vincolatività, in radice, per la Regione resistente di entrambe le disposizioni evocate, in quanto, nell'inserire i commi da 875-*bis* a 875-*septies* all'art. 1 della legge n. 145 del 2018, disciplina dettagliatamente le specifiche forme del contributo alla finanza pubblica da parte del sistema integrato degli enti territoriali della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in applicazione dell'accordo sottoscritto il 25 febbraio 2019 con il Ministro dell'economia e delle finanze, nel quale sono stati individuati i principi generali di coordinamento della finanza pubblica specificamente vincolanti per la medesima Regione.

Secondo costante giurisprudenza costituzionale, i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica - che le Regioni ad autonomia speciale sono tenute a rispettare - devono essere individuati nell'osservanza del principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 103 del 2018, n. 88 del 2014, n. 193 del 2012 e n. 118 del 2012*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 08/07/2019 n. 9 art. 109

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 3

Altri parametri e norme interposte

decreto legge 04/10/2018 n. 113 art. 35 bis

legge 01/12/2018 n. 132

decreto legge 30/04/2019 n. 34 art. 33

legge 28/06/2019 n. 58

Massima n. 43078

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Mantenimento del trattamento economico in godimento del personale trasferito, mediante mobilità volontaria, dalle Province alla Regione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di uguaglianza e della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

Testo

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. l), Cost. - dell'art. 112, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, là dove stabilisce che al personale trasferito dalle Province alla Regione, mediante mobilità volontaria di Comparto, si applica il trattamento economico di cui all'art. 50, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2016, che garantisce il mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o il maturato economico in godimento all'atto del trasferimento. La norma impugnata, lungi dal sostituirsi al legislatore statale o alla contrattazione collettiva quanto alla disciplina del trattamento economico del personale trasferito, rinvia proprio a tali fonti, richiamandone le prescrizioni, al fine di promuovere, in un'ottica di coerenza di sistema, la mobilità di comparto. Obiettivo finale è, infatti, il superamento definitivo delle Province e il completamento del trasferimento delle funzioni alla Regione, al fine di consentire a quest'ultima di gestire nella maniera più adeguata ed efficiente i nuovi compiti amministrativi che le sono stati affidati. Inoltre, la denunciata violazione del principio di uguaglianza si basa su un erroneo presupposto interpretativo, atteso che la disposizione impugnata non opera alcuna differenziazione di trattamento in base alla residenza del lavoratore del comparto unico regionale, ma si rivolge, indistintamente, al personale trasferito dalle Province alla Regione mediante mobilità volontaria di c o m p a r t o .

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 08/07/2019 n. 9 art. 112 co. 1

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Pronuncia

SENTENZA N. 273

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 107, comma 1, lettera b), 108, 109 e 112, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 6-17 settembre 2019, depositato in cancelleria il 13 settembre 2019, iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

deliberato nella camera di consiglio del 3 dicembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 6-17 settembre 2019 e depositato il successivo 13 settembre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, fra l'altro, degli artt. 107, comma 1, lettera b), 108, 109 e 112, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio), in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, della Costituzione.

1.1.– L'art. 107, comma 1, lettera b), della citata legge regionale è impugnato nella parte in cui modifica il comma 5, lettera c), dell'art. 8 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale) e dispone che «le parole “, per un numero pari ai posti messi a concorso,” siano soppresse e le parole “due anni” siano sostituite dalle seguenti: “tre anni; il bando di concorso può prevedere un limite massimo di idonei”».

Tale disposizione, secondo la difesa statale, stabilirebbe modalità di utilizzazione delle graduatorie concorsuali diverse e incompatibili con quelle individuate dalla normativa statale con la recente legge di riordino 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), in particolare all'art. 1, commi 361, 363 e 365.

La norma regionale impugnata, infatti, non limiterebbe numericamente la possibilità di utilizzo delle graduatorie e amplierebbe il lasso di tempo di utilizzabilità delle stesse, dettando una disciplina contrastante con quella vigente nel territorio dello Stato quanto alla possibilità di accesso agli impieghi e di impegno finanziario.

Pertanto, la norma regionale impugnata violerebbe i principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost. e invaderebbe la competenza riservata alla legislazione statale nelle materie dell'ordinamento civile, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, Cost.

1.2.– È, poi, impugnato l'art. 108 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, là dove, sostituendo il comma 22 dell'art. 11 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 28 dicembre 2017, n. 45 (Legge di stabilità 2018), stabilisce che «[l]'indennità di cui all'articolo 110, sesto comma, della legge regionale 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), è corrisposta anche agli autisti di rappresentanza di cui all'articolo 38 del Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali emanato con decreto del Presidente della Regione 27 agosto 2004, n. 0277/Pres. e all'articolo 14 del Regolamento di organizzazione degli uffici del Consiglio regionale emanato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 30 gennaio 2019, n. 101».

Tale disposizione contrasterebbe con quelle contenute nel Titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che indica le procedure da seguire in sede di contrattazione collettiva e l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale.

Il ricorrente sostiene che in tal modo la norma impugnata violi la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile. La Regione, infatti, non avrebbe titolo a disciplinare il trattamento economico e giuridico dei dipendenti in base allo statuto, in quanto la disciplina statale conterrebbe «norme fondamentali delle riforme economico-sociali», che costituiscono limite all'esercizio di tutte le competenze statutarie regionali (art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante lo «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia»).

La medesima norma regionale violerebbe anche il principio di eguaglianza fra cittadini, in quanto introdurrebbe per i residenti nella Regione Friuli-Venezia-Giulia un trattamento economico differenziato rispetto a quello dei residenti in altre Regioni.

1.3.– Viene, inoltre, impugnato l'art. 109 della citata legge regionale n. 9 del 2019, là dove dispone che, «[i]n relazione al permanere delle particolari esigenze operative e funzionali connesse e conseguenti al processo di riassetto delle autonomie locali, ai fini delle assunzioni di personale della polizia locale da parte delle UTI e dei Comuni della Regione, gli enti medesimi continuano ad applicare l'articolo 56, comma

20-ter, della legge n. 10 del 2016». Quest'ultimo prevede la possibilità di procedere ad assunzioni oltre il limite del cento per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

In tal modo, secondo la difesa statale, la disposizione regionale impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 35-bis del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132. In base a quest'ultimo, i Comuni che nel triennio 2016-2018 hanno rispettato gli obiettivi dei vincoli di finanza pubblica possono assumere a tempo indeterminato personale di polizia locale, nel limite della spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016 e fermo restando il conseguimento degli equilibri di bilancio. Ulteriore contrasto viene ravvisato con l'art. 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, là dove subordina le facoltà di assunzione del personale pubblico al ricorrere di requisiti di sostenibilità finanziaria che non sarebbero fissati nella norma regionale impugnata.

Tutte le citate norme statali conterrebbero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione non può derogare.

1.4.– È, infine, impugnato l'art. 112, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2019, là dove stabilisce che, «[i]n relazione al processo di superamento delle Province e del conseguente trasferimento di funzioni alla Regione e in un'ottica di coerenza di sistema», al personale trasferito dalle Province alla Regione, mediante mobilità volontaria di Comparto, si applica il trattamento economico di cui all'art. 50, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 28 giugno 2016, n. 10 (Modifiche a disposizioni concernenti gli enti locali contenute nelle leggi regionali 1/2006, 26/2014, 18/2007, 9/2009, 19/2013, 34/2015, 18/2015, 3/2016, 13/2015, 23/2007, 2/2016 e 27/2012), che garantisce il mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o il maturato economico in godimento all'atto del trasferimento.

Tale previsione si porrebbe in contrasto con l'art. 30, comma 2-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001. Quest'ultimo, che disciplina il trattamento giuridico ed economico spettante al dipendente trasferito per mobilità volontaria, dispone che, «a seguito dell'iscrizione nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione».

La norma regionale impugnata, ponendosi in contrasto con la citata previsione statale, violerebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Tale norma violerebbe anche il principio di eguaglianza, introducendo per i residenti nella Regione Friuli-Venezia-Giulia un trattamento economico differenziato rispetto a quello dei residenti nelle altre Regioni.

2.– Si è costituita nel giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia-Giulia e ha chiesto che le questioni promosse con il ricorso siano dichiarate inammissibili e non fondate.

2.1.– Quanto alle censure promosse nei confronti dell'impugnato art. 107, comma 1, lettera b), la difesa regionale prospetta profili di inammissibilità per genericità e difetto assoluto di motivazione. In particolare, le norme statali, che costituirebbero parametro interposto, sarebbero solo elencate nel ricorso, senza specificare in che modo la disciplina impugnata si porrebbe in contrasto con le medesime.

Non sarebbero, poi, neppure richiamate le disposizioni dello statuto speciale che assegnano alla Regione una competenza primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto» e di «ordinamento degli enti locali e delle

relative circoscrizioni» (art. 4, numero 1 e numero 1-bis dello statuto), né sarebbe, di conseguenza, fornita alcuna motivazione circa l'estraneità della disciplina regionale impugnata rispetto alle citate competenze statutarie regionali.

Nel merito la questione sarebbe priva di fondamento. La difesa regionale sostiene che la norma impugnata – che, peraltro, non si porrebbe in contrasto con la disciplina statale delle graduatorie, né quanto alla durata, né quanto all'uso delle medesime – sia, comunque, riconducibile alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, attenendo ai profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico. Non vi sarebbe neppure violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., dal momento che la norma regionale risponderebbe proprio all'obiettivo di soddisfare esigenze di economicità, flessibilità e semplificazione e, essendo espressione di una competenza regionale, esercitabile in maniera differente da Regione a Regione, non contrasterebbe con il principio di eguaglianza. Anche la dedotta violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica sarebbe priva di fondamento, dato che, con l'accordo sottoscritto il 25 febbraio 2019 dallo Stato e dalla medesima Regione, recepito con decreto legislativo 25 novembre 2019, n. 154 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica), si è stabilito che i principi di coordinamento della finanza pubblica che si impongono alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia attengono al mero rispetto degli obiettivi di sistema e non possono vincolare nel dettaglio e singolarmente l'ente Regione o i singoli enti locali.

Anche le questioni promosse nei confronti dell'art 108 sarebbero inammissibili e comunque infondate. La norma regionale impugnata non farebbe altro che specificare meglio i destinatari dell'indennità, che era già stata estesa dalla norma sostituita (l'art. 11, comma 22, della legge regionale n. 45 del 2017), non impugnata, agli autisti di rappresentanza della Regione.

Del pari inammissibili e comunque infondate sono – ad avviso della difesa regionale – le censure proposte in relazione all'art. 109 della medesima legge regionale n. 9 del 2019. Premesso che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, i rapporti finanziari fra Stato e autonomie speciali sono regolati dal principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo e declinato nella forma della leale collaborazione, la resistente ricorda che tra la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e lo Stato è stato sottoscritto un accordo con l'obiettivo di ridefinire i rapporti finanziari complessivi in materia di finanza pubblica. Tale accordo ha regolato il concorso del sistema integrato degli enti territoriali del Friuli-Venezia Giulia al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2019-2021. In esso è stabilito che il citato sistema integrato è vincolato, non già al rispetto delle singole misure statali, ma a garantire, nel complesso, il perseguimento dei medesimi obiettivi di contenimento della spesa pubblica previsti a livello statale.

Infine, la difesa regionale sostiene che le questioni promosse nei confronti dell'art. 112, comma 1, della medesima legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, siano entrambe inammissibili per la mancata evocazione dei parametri statuari inerenti alla competenza regionale rilevanti nella specie.

La questione posta in riferimento all'art. 3 Cost. sarebbe, in particolare, inammissibile in quanto non contenuta nella delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri e comunque fondata su un erroneo presupposto interpretativo, dal momento che – diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente – la norma non opererebbe alcuna differenziazione in base alla residenza del lavoratore del comparto unico regionale.

Non vi sarebbe, inoltre, nessun contrasto con la normativa statale interposta. La conservazione dell'anzianità e del trattamento economico goduto presso l'amministrazione di provenienza sarebbe elemento strutturale e connaturato all'istituto della mobilità, senza alcuna differenziazione fra mobilità obbligatoria o volontaria, secondo quanto previsto dall'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001 e dalla sua interpretazione consolidata nel diritto vivente. La norma regionale impugnata sarebbe, peraltro, compatibile anche con la contrattazione collettiva a livello regionale (artt. 27 e 60 del CCRL 7 dicembre 2006 e art. 21 CCRL 15 ottobre 2018).

3.– All’udienza pubblica le parti hanno insistito per l’accoglimento delle conclusioni formulate nelle memorie scritte.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio). Fra di esse, vengono, in particolare, qui in esame gli artt. 107, comma 1, 108, 109 e 112, comma 1, impugnati in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, della Costituzione.

La decisione delle altre questioni, proposte con lo stesso ricorso, è riservata a separata pronuncia.

Considerato che le disposizioni di cui si discute riguardano ambiti diversi, occorre procedere separatamente allo scrutinio delle questioni promosse.

2.– In linea preliminare, si devono esaminare alcune eccezioni di inammissibilità che la difesa regionale ha sollevato con riferimento a tutte le questioni relative alle quattro disposizioni impuginate.

2.1.– Anzitutto, la difesa regionale ne eccepisce l’inammissibilità per genericità e difetto di motivazione. Le censure sarebbero proposte con la mera indicazione del parametro costituzionale e delle norme statali interposte che si assumono violate – peraltro in alcuni casi solo genericamente identificate – senza una adeguata motivazione a sostegno del preteso contrasto.

2.1.1.– Tali eccezioni possono essere tutte superate.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, «il ricorrente ha l’onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva», indicando le «ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati» (da ultimo, sentenza n. 194 del 2020). Tuttavia, allorquando l’atto introduttivo, pur nella sua sintetica formulazione, consenta di individuare «con sufficiente chiarezza [...] il parametro asseritamente violato [...] e la ratio del prospettato contrasto della disposizione denunciata con il parametro stesso» (sentenza n. 187 del 2020), l’impugnativa proposta è ammissibile.

Nella specie, le questioni, pur proposte in maniera sintetica e, talora, con la sola asserzione del contrasto della norma regionale impugnata con la normativa statale interposta, superano quella «soglia minima di chiarezza [...] che rende ammissibile l’impugnativa proposta (sentenza n. 201 del 2018)» (sentenza n. 194 del 2020). Il semplice raffronto del contenuto delle disposizioni regionali di volta in volta impuginate con il parametro specificamente evocato è, infatti, in tali casi, sufficiente, nonostante la concisione delle censure, a consentire a questa Corte di individuare i termini delle questioni e di esaminarle nel merito.

2.2.– La difesa regionale lamenta, inoltre, che il ricorrente non faccia alcun riferimento alle disposizioni dello statuto speciale, là dove assegnano alla Regione specifiche competenze cui sarebbero riconducibili le norme regionali impuginate, né, di conseguenza, spieghi – come avrebbe dovuto fare – in che modo tali norme esorbitino dalle stesse competenze statutarie regionali.

2.2.1.– Anche tale eccezione è superabile.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «nel caso in cui venga impugnata, in via principale, la legge di una Regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell’oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate allo

statuto» (sentenza n. 199 del 2020). Vi è, tuttavia, la possibilità, sia pur «residuale, e comunque legata a ipotesi in cui è evidente l'estraneità delle competenze statutarie ad un certo ambito materiale perché immediatamente riferibile a un titolo di competenza riservato allo Stato [...], che l'atto introduttivo del giudizio faccia leva unicamente su elementi "indiziari" (sentenza n. 153 del 2019), come la giurisprudenza costituzionale o il quadro della normativa statale, senza confrontarsi espressamente, sia pur in modo sintetico, col quadro delle competenze statutarie» (sentenza n. 174 del 2020).

Le questioni promosse nei confronti degli artt. 107, comma 1, 108, 109 e 112, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019 sono in linea con tali indicazioni.

Il ricorrente riconduce le norme regionali in questione ad ambiti materiali quali l'«ordinamento civile» e la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», nonché ai «principi di coordinamento della finanza pubblica», tutti ambiti che coincidono con i limiti individuati dallo statuto speciale quanto all'esercizio delle competenze regionali anche primarie e dunque notoriamente riservati allo Stato. Ciò rende sufficiente, ai soli fini dell'ammissibilità dell'impugnativa, il richiamo della normativa statale quale "indizio" dell'estraneità delle competenze statutarie ai citati ambiti, senza imporre il confronto espresso con il quadro delle stesse.

3.– Si può ora passare all'esame delle questioni promosse nei confronti delle singole disposizioni.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 107, comma 1, lettera b), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019 nella parte in cui, modificando il comma 5, lettera c), dell'art. 8 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale), interviene sulla disciplina delle graduatorie, eliminando il riferimento all'impiego delle stesse «per un numero pari ai posti messi a concorso», nonché estendendone da due a tre anni il periodo di vigenza.

Il ricorrente sostiene che tale disposizione stabilisca modalità di utilizzazione delle graduatorie concorsuali diverse e incompatibili con quelle individuate dall'art. 1, commi 361, 363 e 365 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), là dove non limita numericamente la possibilità di utilizzo delle graduatorie e amplia il lasso di tempo di utilizzabilità delle stesse. In tal modo detterebbe una disciplina contrastante con quella vigente nell'intero territorio dello Stato quanto alla possibilità di accesso agli impieghi e di impegno finanziario, in violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica di cui agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., ma anche della competenza riservata alla legislazione statale nelle materie dell'«ordinamento civile» e della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e dei «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica».

4.1.– Le questioni non sono fondate in riferimento ad alcuno dei parametri invocati.

La norma regionale impugnata modifica la lettera c) del comma 5 dell'art. 8 della citata legge regionale n. 18 del 2016, che detta la disciplina dell'accesso alla qualifica di dirigente. Quest'ultima disposizione, dopo aver previsto che «[l]'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni del Comparto unico avviene per corso concorso o per concorso» (comma 1), con riguardo alla graduatoria finale del concorso, a seguito della modifica introdotta dall'impugnato art. 107, stabilisce che essa «comprende anche gli idonei, a concorso, e rimane vigente per un periodo di tre anni; il bando di concorso può prevedere un limite massimo di idonei» (comma 5, lettera c). Tale norma introduce, in tal modo, la possibilità dello scorrimento della graduatoria finale per l'assunzione degli idonei non più vincolato al numero dei posti messi a concorso e per un tempo – quello di vigenza della graduatoria – esteso da due a tre anni.

Questa Corte ha, anche di recente, affermato che la disciplina delle «procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale (sentenze n. 191 del 2017, punto 5.4. del Considerato in

diritto e n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del Considerato in diritto) e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive (sentenza n. 241 del 2018, punto 4. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 126 del 2020), rientrano nella competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni. Le relative disposizioni, pertanto, in quanto inerenti «a una fase antecedente al sorgere del rapporto di lavoro, non invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile, attenendo all'organizzazione del personale, ambito in cui si esplica la competenza residuale delle Regioni» (sentenza n. 126 del 2020).

Ciò vale – questa Corte ha affermato – anche per una Regione a statuto speciale come la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, titolare di una competenza primaria statutaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, primo comma, lettere a e b, dello della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante «Statuto speciale per la Valle d'Aosta»), che incontra il limite delle «norme fondamentali di riforma economico-sociale». A seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, alla citata Regione, infatti, «spetta la più ampia competenza legislativa residuale in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa regionale” di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 77 del 2020), in virtù della cosiddetta clausola di favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in quanto «prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla stessa Regione» dallo statuto speciale (sentenza n. 77 del 2020; nello stesso senso, sentenza n. 241 del 2018). In considerazione del fatto che lo statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia assegna una competenza primaria alla Regione nella medesima materia individuata dallo statuto speciale valdostano («ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni»: art. 4, numero 1 e numero 1bis, dello statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia), entro gli stessi limiti, la medesima conclusione deve trarsi anche per essa.

Le disposizioni regionali impugnate, pertanto, là dove definiscono le regole di accesso all'impiego regionale e di utilizzo delle relative graduatorie concorsuali, costituiscono espressione della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa del personale, vincolata solo «al rispetto dei limiti costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità e dei principi di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 126 del 2020).

Nell'escludere, nei confronti delle Regioni, la vincolatività delle previsioni, invocate quali norme statali interposte, contenute nell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018, cui si aggiunge, nel presente giudizio, il riferimento al comma 363, questa Corte ha già avuto modo di dichiarare l'estraneità della disciplina in esse contenuta, attinente alla regolamentazione delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego pubblico statale, anche alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Quest'ultima è infatti invocabile solo «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenza n. 126 del 2020, punto 6. del Considerato in diritto), nella specie insussistenti.

Le citate previsioni statali – di cui è stata frattanto disposta l'abrogazione (anche se dei soli commi 361 e 365) ad opera dell'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) – non corrispondono neppure a quei limiti costituzionali di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione cui le Regioni devono attenersi nell'esercizio della propria competenza. L'ampio campo di azione riservato al legislatore regionale «consente allo stesso di intervenire [...] con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei. Un reclutamento imparziale degli idonei inseriti nelle graduatorie non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, nell'esercizio della

competenza legislativa regionale» (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto). E ciò a condizione che il periodo di efficacia delle graduatorie non sia definito in modo da «pregiudicare l'esigenza di aggiornamento professionale» (sentenza n. 241 del 2018).

Lo scorrimento delle graduatorie, «dapprima individuato come strumento eccezionale, ha perso con il passare del tempo tale caratteristica, per configurarsi, in molte occasioni, quale soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi» (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto).

In questa prospettiva, la scelta del legislatore friulano di consentire lo scorrimento delle graduatorie finali per assumere gli idonei nel termine di efficacia delle medesime graduatorie – fissato in tre anni, peraltro, in armonia con le norme statali allora vigenti (art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001) – è volta a contemperare, in maniera non palesemente irragionevole, le esigenze di contenimento delle spese relative all'indizione di procedure concorsuali e di reclutamento imparziale degli idonei, con quelle di garanzia della permanenza dei requisiti professionali richiesti. Essa, pertanto, non supera il limite del rispetto dei principi di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost.

Anche l'ipotizzato contrasto di tale scelta regionale con i principi di coordinamento della finanza pubblica si rivela privo di fondamento.

Occorre, anzitutto, premettere che questa Corte ha riconosciuto la natura di principi di coordinamento della finanza pubblica alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1148, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che, stabilendo la proroga del termine per l'esercizio, da parte di amministrazioni pubbliche soggette a vincoli nelle assunzioni, della facoltà di assunzione di personale, circoscrivendola a un nuovo termine, individuava in quest'ultimo anche il limite per la proroga dell'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici. Una simile previsione è stata ricondotta alla normativa di coordinamento finanziario, in quanto agiva sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale e poneva limiti transitori alla facoltà delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale di procedere ad assunzioni (sentenza n. 241 del 2018, punto 3. del Considerato in diritto).

Le disposizioni di cui all'art. 1, commi 361, 363 e 365, della legge n. 145 del 2018, prima modificate e poi abrogate – là dove prescrivevano l'utilizzo delle graduatorie finali dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso (comma 361), con riferimento solo «alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore» della medesima legge (comma 365) – dettavano, diversamente dal citato art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017, una disciplina a regime dell'uso delle medesime graduatorie, relativa a procedure concorsuali non ancora bandite e svincolata da considerazioni inerenti a misure di limitazione delle assunzioni.

In ogni caso, sebbene «i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applic[hi]no anche alle autonomie speciali (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica» (sentenza n. 103 del 2018), essi, tuttavia, sono individuati nel rispetto del «principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)» (sentenza n. 103 del 2018). Questo metodo è funzionale sia al «raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei», sia a evitare «che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante» (sentenza n. 62 del 2017).

In armonia con tali indicazioni, il 25 febbraio 2019 è stato stipulato – in attuazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 875, della legge n. 145 del 2018, inerente alla individuazione del necessario concorso anche della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica –

un accordo fra lo Stato e la medesima Regione, poi confluito nel testo del d.lgs. 25 novembre 2019, n. 154 che contiene le «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica».

Tale accordo impone il rispetto degli obiettivi di sistema e stabilisce che il sistema integrato – inclusivo della Regione, degli enti locali situati sul suo territorio e dei rispettivi enti strumentali e organismi interni (art. 1) – concorre alla finanza pubblica con un contributo in termini di saldo netto da finanziare (art. 4), puntualmente individuato per gli anni 2019-2021, ma non indica vincoli di dettaglio inerenti all'ente Regione o ai singoli enti locali.

Pertanto, le previsioni di cui all'art. 1, commi 361, 363 e 365, della legge n. 145 del 2018 – ora, come chiarito, in parte abrogate – non sono vincolanti per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

4.1.1.– In conclusione, le questioni relative all'art. 107, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 9 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, Cost. devono essere dichiarate non fondate.

5.– È, poi, impugnato l'art. 108, che, sostituendo il comma 22 dell'art. 11 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 28 dicembre 2017, n. 45 (Legge di stabilità 2018), dispone che l'indennità mensile, non pensionabile, che l'art. 110, sesto comma, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), già riconosceva agli «addetti di segreteria del Presidente e dei Vicepresidenti del Consiglio, dei Presidenti delle Commissioni consiliari, del Presidente della Giunta, degli Assessori e dei Presidenti degli Enti regionali», è corrisposta anche agli «autisti di rappresentanza». Questi ultimi sono individuati negli autisti di rappresentanza del Presidente della Regione e degli assessori regionali (art. 38 del Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali emanato con decreto del Presidente della Regione 27 agosto 2004, n. 0277/ Pres.), del Presidente del Consiglio regionale (art. 14 del Regolamento di organizzazione degli uffici del Consiglio regionale emanato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 30 gennaio 2019, n. 101), nonché in quelli assegnati alla Segreteria generale del Consiglio regionale e all'Ufficio di gabinetto della Presidenza della Regione e ai loro sostituti.

Tale previsione si porrebbe in contrasto con le disposizioni contenute nel Titolo III del d.lgs. n. 165 del 2001, che regola le procedure da seguire in sede di contrattazione e impone il rispetto della normativa contrattuale. Essa, quindi, violerebbe la competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», in quanto la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, le cui competenze statutarie devono essere esercitate nel rispetto delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (art. 4 dello statuto), non avrebbe titolo a disciplinare il trattamento economico e giuridico dei dipendenti regionali. Quest'ultimo, a seguito della privatizzazione del lavoro pubblico, è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questo operato, dalla contrattazione collettiva.

La medesima norma violerebbe anche il principio di eguaglianza fra cittadini, in quanto introdurrebbe per i soli residenti nella Regione un trattamento economico differenziato rispetto a quello dei residenti in altre Regioni.

5.1.– Preliminarmente, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale in relazione alla questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost. Tale questione non sarebbe ammissibile, perché non contenuta nella delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri.

5.1.1.– L'eccezione è priva di fondamento.

Nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali allegata alla delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri del 5 settembre 2019, fra i parametri in riferimento ai quali è promossa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 108 della citata legge regionale n. 9 del 2019, è espressamente indicato

l'art. 3 Cost. In particolare, in essa, si sostiene ci sia il «contrasto con il principio di eguaglianza fra i cittadini di cui all'art. 3 della Costituzione in quanto il personale delle altre regioni nella stessa situazione lavorativa si troverebbe di fronte ad una diversa qualificazione degli emolumenti».

5.2.– Nel merito, la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. è fondata.

5.2.1.– La norma regionale impugnata sostituisce il comma 22 dell'art. 11 della legge regionale di stabilità per il 2018, che disponeva che l'indennità mensile non pensionabile prevista dall'art. 110, sesto comma, della legge regionale n. 53 del 1981, nell'ambito della disciplina dello «Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia» (così la rubrica del citato art. 110), in favore degli «addetti di segreteria del Presidente e dei Vicepresidenti del Consiglio, dei Presidenti delle Commissioni consiliari, del Presidente della Giunta, degli Assessori e dei Presidenti degli Enti regionali» e per tutta la durata dell'incarico, fosse corrisposta, «a decorrere dal 1° gennaio 2018 e rapportandola ai periodi di effettivo svolgimento delle funzioni, anche agli autisti di rappresentanza della Regione». Con le modifiche apportate dall'art. 108 della legge regionale n. 9 del 2019, si è precisato che la citata indennità è corrisposta, oltre che agli addetti di segreteria, «agli autisti di rappresentanza di cui all'articolo 38 del Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali [...] e all'articolo 14 del Regolamento di organizzazione degli uffici del Consiglio regionale [...]», e cioè agli autisti del Presidente della Regione e degli Assessori regionali, e del Presidente del Consiglio regionale, nonché, in riferimento «ai periodi di effettivo svolgimento delle funzioni di guida di rappresentanza, agli autisti assegnati alla Segreteria generale del Consiglio regionale e all'Ufficio di Gabinetto della Presidenza della Regione» e «al personale che sostituisce gli autisti di rappresentanza in caso di loro assenza o impedimento».

Risulta evidente, dal tenore letterale della disposizione impugnata, che essa, là dove prevede l'estensione dell'indennità per gli addetti di segreteria agli autisti di rappresentanza, puntualmente individuati, interviene a disciplinare il trattamento economico di una specifica categoria del personale regionale.

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni, compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia dell'ordinamento civile (ex multis, sentenze n. 196 del 2018, n. 175 e n. 72 del 2017). Tale disciplina è, pertanto, retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 199 del 2020).

Ciò riguarda anche il personale regionale applicato presso le segreterie degli organi politici regionali e la disciplina del loro trattamento economico accessorio. Questa Corte ha già avuto occasione di dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme regionali volte a disciplinare, fra l'altro, anche il trattamento economico (accessorio) del personale addetto alle segreterie, ravvisando la violazione della riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale in materia di ordinamento civile (sentenza n. 146 del 2019; nello stesso senso sentenza n. 213 del 2012).

La norma regionale impugnata, pertanto, nel disciplinare l'indennità mensile degli autisti di rappresentanza, finisce per regolare uno degli «istituti tipici del rapporto di lavoro pubblico privatizzato [...] con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenze nn. 339, 77 e 7 del 2011, nn. 332 e 151 del 2010 e n. 189 del 2007)» (sentenza n. 213 del 2012).

Nessun rilievo riveste la circostanza che la norma impugnata sia intervenuta solo a puntualizzare una disciplina introdotta dalla norma sostituita – che aveva già esteso agli autisti di rappresentanza l'indennità, prevista dalla risalente legge regionale n. 51 del 1983 per gli addetti di segreteria – e che la norma sostituita non fosse stata impugnata. L'art. 108 della legge n. 9 del 2019 ha non solo riprodotto la previsione

dell'estensione dell'indennità operata dalla legge regionale n. 45 del 2017, rinnovando la lesione, ma ha anche ulteriormente esteso la categoria dei beneficiari dell'indennità, là dove li ha puntualmente identificati negli autisti di rappresentanza addetti al Presidente della Giunta, agli assessori e al Presidente del Consiglio regionale, ma anche alla segreteria generale del Consiglio regionale e all'Ufficio di gabinetto della Presidenza della Regione.

5.2.2.– Deve, quindi, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 108 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019.

5.2.3.– Resta assorbita la questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 109 della citata legge regionale n. 9 del 2019, là dove stabilisce che «[i]n relazione al permanere delle particolari esigenze operative e funzionali connesse e conseguenti al processo di riassetto delle autonomie locali», per le «assunzioni di personale della polizia locale» relative all'anno 2019, «nonché con riferimento alle procedure concorsuali già avviate nell'anno 2018 e non ancora concluse alla data di entrata in vigore della presente legge», le Unioni territoriali intercomunali (UTI) e i Comuni della Regione «continuano ad applicare l'articolo 56, comma 20-ter, della legge 18/2016», che prevede la possibilità di procedere ad assunzioni anche oltre il limite del cento per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Il ricorrente denuncia il contrasto fra la disposizione regionale impugnata e l'art. 35-bis del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, là dove stabilisce un tetto alla spesa inerente all'assunzione del personale della polizia locale per l'anno 2019. Quest'ultimo dispone che i Comuni, che nel triennio 2016-2018 abbiano rispettato gli obiettivi dei vincoli di finanza pubblica, possono assumere a tempo indeterminato personale di polizia locale, nel limite della spesa sostenuta per il medesimo personale nell'anno 2016 e fermo restando il conseguimento degli equilibri di bilancio.

La norma regionale impugnata sarebbe anche in contrasto con l'art. 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, in quanto non fisserebbe i requisiti di sostenibilità finanziaria, cui il citato decreto-legge subordina la facoltà di assunzione del personale pubblico.

Entrambe le norme statali richiamate conterrebbero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione non può derogare.

6.1.– La questione non è fondata.

L'art. 109 della legge regionale n. 9 del 2019, al fine di soddisfare le «particolari esigenze operative e funzionali connesse e conseguenti al processo di riassetto delle autonomie locali», avviato con la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 12 dicembre 2014, n. 26 (Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative) e disciplinato, fra l'altro, dalla legge regionale n. 18 del 2016, nell'ambito del «sistema integrato di interventi per la gestione di attività riguardanti le amministrazioni del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale», non fa che ribadire quanto già previsto dall'art. 50-ter della medesima legge regionale n. 18 del 2016 per gli anni 2018 e 2019. Quest'ultimo dispone che i Comuni e le UTI, in cui si articola il citato sistema integrato, possono effettuare, per l'anno 2019 e in relazione alle procedure concorsuali già avviate nell'anno 2018 e non ancora concluse alla data di entrata in vigore della medesima legge, assunzioni di personale della polizia locale «anche oltre il limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente», purché nel «rispetto degli obblighi di contenimento

della spesa di personale di cui all'articolo 22 della legge regionale 18/2015». Tali obblighi di contenimento della spesa di personale sono individuati nel citato art. 22 della legge regionale 17 luglio 2015, n. 18 (La disciplina della finanza locale del Friuli-Venezia Giulia, nonché modifiche a disposizioni delle leggi regionali 19/2013, 9/2009 e 26/2014 concernenti gli enti locali), nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, «nei limiti del valore medio di uno specifico triennio».

Il ricorrente contesta la non conformità di tale previsione ai principi di coordinamento della finanza pubblica individuati sia nell'art. 35-bis del d.l. n. 113 del 2018 – che vincola i Comuni ad assumere personale di polizia locale, nel limite della spesa sostenuta per il medesimo personale nell'anno 2016 – sia nell'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, che subordina la facoltà di assunzione del personale pubblico alla “sostenibilità finanziaria” delle stesse. Entrambi i citati principi si imporrebbero anche alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Tale assunto è privo di fondamento.

Occorre anzitutto sottolineare che l'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019 ha introdotto un nuovo criterio di contenimento delle spese per le assunzioni del personale da parte dei Comuni, diverso e non in linea con quello indicato nell'art. 35-bis del d.l. n. 113 del 2018, in quanto non più legato alle cessazioni e alle assunzioni degli anni precedenti, ma alla “sostenibilità finanziaria” delle medesime assunzioni, ancorata a valori soglia riferiti alla spesa complessiva per tutto il personale dipendente.

Questa considerazione rivela, anzitutto, una incoerenza fra i principi di coordinamento evocati congiuntamente come parametri interposti.

Al di là di ciò, l'art. 33-ter del medesimo d.l. n. 34 del 2019 dimostra la non vincolatività, in radice, per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di entrambe le citate disposizioni. Il citato art. 33-ter del d.l. n. 34 del 2019, infatti, nell'inserire i commi da 875-bis a 875-septies all'art. 1 della legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145 del 2018), disciplina dettagliatamente le specifiche forme del contributo alla finanza pubblica da parte del «sistema integrato degli enti territoriali della regione Friuli-Venezia Giulia», in applicazione «dell'accordo sottoscritto il 25 febbraio 2019 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della regione Friuli-Venezia Giulia ai sensi del comma 875, con il quale è data attuazione alle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015, n. 188 del 2016, n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018» (comma 875-bis).

Questa Corte, come si è già ricordato (supra, punto 4.1.), ha ripetutamente affermato che i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica che le Regioni ad autonomia speciale sono tenute a rispettare devono essere individuati nell'osservanza del «principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)» (sentenza n. 103 del 2018).

È in questa prospettiva che l'art. 1, comma 875, della legge n. 145 del 2018 ha demandato a un apposito accordo bilaterale la ridefinizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, al fine di assicurare il necessario concorso di quest'ultima agli obiettivi di finanza pubblica. In tale accordo sono stati, pertanto, individuati i principi generali di coordinamento della finanza pubblica specificamente vincolanti per la Regione in questione, fra cui si segnalano il mantenimento dei bilanci dei soggetti che compongono il sistema integrato degli enti territoriali del Friuli-Venezia Giulia in equilibrio, ai sensi degli artt. 97 e 119 Cost., nonché il contributo in termini di saldo netto da finanziare, che, per l'anno 2019, è puntualmente definito. Ove si consideri che, nel medesimo accordo, è espressamente stabilito che «gli obblighi derivanti dal presente Accordo sostituiscono le misure di concorso alla finanza pubblica del sistema integrato, comunque denominate, previste da intese o da disposizioni di leggi vigenti»

anche per l'anno 2019 (art. 4 del d.lgs. n. 154 del 2019), appare evidente che le puntuali previsioni delle disposizioni di legge statale che il ricorrente invoca quali norme interposte non sono da ritenersi vincolanti per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

7.– È, infine, impugnato l'art. 112, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2019, là dove stabilisce che, «[i]n relazione al processo di superamento delle Province e del conseguente trasferimento di funzioni alla Regione e in un'ottica di coerenza di sistema», al personale trasferito dalle Province alla Regione, mediante mobilità volontaria di Comparto, si applica il trattamento economico di cui all'art. 50, comma 1, della legge regionale 28 giugno 2016, n. 10 (Modifiche a disposizioni concernenti gli enti locali contenute nelle leggi regionali 1/2006, 26/2014, 18/2007, 9/2009, 19/2013, 34/2015, 18/2015, 3/2016, 13/2015, 23/2007, 2/2016 e 27/2012), che garantisce il mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o il maturato economico in godimento all'atto del trasferimento.

Tale previsione violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 30, comma 2-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Quest'ultimo, in tema di mobilità volontaria, dispone che «a seguito dell'iscrizione nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione».

La norma regionale impugnata si porrebbe anche in contrasto con il principio di eguaglianza, in quanto introdurrebbe per i soli residenti nella Regione un trattamento economico differenziato rispetto a quello dei residenti nelle altre Regioni.

7.1.– In linea preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale nei confronti della questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost. Tale questione non sarebbe ammissibile in quanto non sarebbe contenuta nella delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri.

7.1.1.– L'eccezione è priva di fondamento.

Nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali allegata alla delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri (del 5 settembre 2019), fra i parametri in riferimento ai quali sono promosse le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 112 della citata legge regionale n. 9 del 2019 è espressamente evocato l'art. 3 Cost. Tale evocazione è connessa al dedotto contrasto della norma regionale impugnata con la «regolazione uniforme», dettata dal legislatore statale, «a cui deve attenersi tutta la pubblica amministrazione il cui rapporto di lavoro è stato contrattualizzato».

7.2.– La questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost. è, tuttavia, priva di fondamento nel merito, in quanto si basa su un erroneo presupposto interpretativo.

7.2.1.– Come si è ricordato, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 3 Cost. da parte della norma regionale impugnata, in quanto introdurrebbe un trattamento economico differenziato per i soli dipendenti residenti nella Regione rispetto a quello previsto per i residenti in altre Regioni.

L'infondatezza di un simile assunto è rivelata dal chiaro tenore letterale della disposizione impugnata, che non opera alcuna differenziazione di trattamento in base alla residenza del lavoratore del comparto unico regionale, ma si rivolge, indistintamente, al personale trasferito dalle Province alla Regione mediante mobilità volontaria di comparto.

7.3.– Anche la questione promossa nei confronti dell'art. 112, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2019, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è priva di fondamento.

7.3.1.– La norma regionale impugnata, che fa espresso riferimento al «superamento delle Province» e al «conseguente trasferimento di funzioni alla Regione», si inserisce nell’ambito del processo di riordino del «sistema Regione-autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia», originariamente tratteggiato già dalla legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 12 dicembre 2014, n. 26 (Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative). L’art. 1 di tale legge – poi abrogato dall’art. 40, comma 3, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 novembre 2019, n. 21 (Esercizio coordinato di funzioni e servizi tra gli enti locali del Friuli-Venezia Giulia e istituzione degli Enti di decentramento regionale) – si proponeva «l’individuazione delle dimensioni ottimali per l’esercizio di funzioni amministrative degli enti locali, la definizione dell’assetto delle forme associative tra i Comuni e la riorganizzazione delle funzioni amministrative», in vista della «valorizzazione di un sistema policentrico», volto a favorire «la coesione tra le istituzioni del sistema Regione-Autonomie locali, l’uniformità, l’efficacia e il miglioramento dei servizi erogati ai cittadini, nonché l’integrazione delle politiche sociali, territoriali ed economiche».

Si trattava di una misura funzionale, tra l’altro, al riordino disposto dal legislatore statale con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

Tale processo di riordino regionale ha conosciuto varie fasi. Fra queste particolare rilievo ha assunto quella legata alla soppressione delle Province, disposta con la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 20 (Soppressione delle Province del Friuli-Venezia Giulia e modifiche alle leggi regionali 11/1988, 18/2005, 7/2008, 9/2009, 5/2012, 26/2014, 13/2015, 18/2015 e 10/2016), in attuazione dell’art. 12 della legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1 (Modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare). Il legislatore costituzionale, nel modificare lo statuto speciale, ha, infatti, impresso un significativo mutamento all’organizzazione regionale, sopprimendo le Province e disponendo, di conseguenza, il trasferimento delle relative funzioni «ai comuni, anche nella forma di città metropolitane, o alla regione, con le risorse umane, finanziarie e strumentali corrispondenti, e la successione nei rapporti giuridici» (così il citato art.12, comma 2). La realizzazione di tali trasferimenti è stata, poi, regolata dalla richiamata legge regionale n. 20 del 2016, secondo un processo graduale.

Nell’ambito di tale processo e nelle more della soppressione delle Province si è previsto che queste ultime, in linea con il progressivo ridimensionamento delle proprie funzioni, riducessero le proprie dotazioni organiche. Ciò ha comportato il trasferimento del personale che, per effetto di tale riduzione, «sia dichiarato non fondamentale per le funzioni che permangono in capo alle Province», «presso la Regione a eccezione di quello che, per effetto di mobilità volontaria, consegua il trasferimento presso una Unione territoriale intercomunale» (art. 46, comma 2, della legge regionale 28 giugno 2016, n. 10 recante «Modifiche a disposizioni concernenti gli enti locali contenute nelle leggi regionali 1/2006, 26/2014, 18/2007, 9/2009, 19/2013, 34/2015, 18/2015, 3/2016, 13/2015, 23/2007, 2/2016 e 27/2012»). Nei confronti di tale personale, come di quello trasferito a seguito della entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2016, per effetto del riordino conseguente all’avvio del processo di soppressione delle Province, l’art. 50, comma 1, della citata legge regionale n. 10 del 2016, ha disposto la conservazione della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in godimento all’atto del trasferimento, in linea, peraltro, con quanto statuito dal legislatore statale all’art. 1, comma 96, lettera a), della legge n. 56 del 2014, in relazione al personale trasferito dalle Province alle Regioni o agli enti locali.

7.3.2.– In questo contesto si colloca l’impugnato art. 112, comma 1, che interviene in una fase successiva a quella delineata dalla legge regionale n. 20 del 2016, ma ancora in costanza del «processo di superamento delle Province e del conseguente trasferimento di funzioni alla Regione». Esso, «in un’ottica di coerenza di sistema», dispone che il trattamento economico previsto dall’art. 50, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2016 – che garantisce la conservazione della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in godimento all’atto del trasferimento – si applichi «anche nei confronti del personale trasferito dalle Province alla Regione, successivamente alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale, mediante mobilità volontaria di Comparto». Tale disposizione è da considerarsi armonica rispetto

a quanto statuito dalla contrattazione collettiva di lavoro a livello regionale, in cui si riconosce ai lavoratori che, a seguito della mobilità di Comparto, transitano da un ente a un altro all'interno del Comparto unico, il mantenimento del «proprio inquadramento tabellare» inerente alla «categoria di appartenenza e posizione economica» (art. 27 del CCRL Comparto unico non dirigenti, relativo al biennio economico 2004-2005), comprensivo della «retribuzione individuale di anzianità» e del «maturato economico» (art. 60 del medesimo CCRL sopra citato), come confermato dall'art. 21 del CCRL relativo al Personale del Comparto unico del personale non dirigente – Triennio normativo ed economico 2016/2018.

Tali indicazioni sono in linea con la contrattazione collettiva nazionale del Comparto Regioni e autonomie locali, quanto all'inquadramento retributivo del personale trasferito (art. 28 del CCNL Comparto delle Regioni e delle autonomie locali per il biennio economico 2000/2001) e si rivelano coerenti non solo con il disposto dell'art. 30, comma 2-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001, che impone di applicare al personale trasferito il trattamento economico di cui ai contratti collettivi vigenti nel medesimo comparto, ma anche con la ratio sottesa all'istituto della mobilità disciplinato dal comma 1 del citato art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001. Quest'ultimo, volto a regolare il «passaggio diretto» di dipendenti pubblici da un'amministrazione a un'altra, è, nell'ottica stessa del d.lgs. n. 165 del 2001, strumento preordinato a realizzare «l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione» dei relativi processi (art. 6, comma 2, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001) in vista di una efficiente organizzazione e gestione dei compiti amministrativi.

In questa prospettiva appare evidente che la norma regionale impugnata, che si inserisce nel complesso processo di riordino amministrativo degli enti territoriali della Regione, indotto dal legislatore costituzionale, costituisce esercizio della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa e non invade la sfera di competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile». Lungi dal sostituirsi al legislatore statale o alla contrattazione collettiva quanto alla disciplina del trattamento economico del personale trasferito, essa rinvia proprio a tali fonti, richiamandone le prescrizioni, al fine di promuovere, in un'ottica di coerenza di sistema, la mobilità di comparto. Obiettivo finale è, infatti, il superamento definitivo delle Province e il completamento del trasferimento delle funzioni alla Regione, al fine di consentire a quest'ultima di gestire nella maniera più adeguata ed efficiente i nuovi compiti amministrativi che le sono stati affidati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 108 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 107, comma 1, lettera b), 109 e 112, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 3, 51, 97, 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, Cost. 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 3 dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.

Ricorso in via principale - Impugnazione di legge di Regione ad autonomia speciale - Evocazione di parametro sul quale nulla dispone lo statuto di autonomia - Conseguente mancato riferimento alle competenze statutariamente attribuite e alla clausola di maggior favore - Completa definizione dell'oggetto - Ammissibilità delle questioni - Rigetto di eccezione preliminare.

Testo

Non è accolta l'eccezione di inammissibilità, per incompleta definizione dell'oggetto, nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 64, comma 1, 75, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, degli artt. 23, 31, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 e dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019. Il ricorrente non ha ommesso di confrontarsi con le competenze legislative che lo statuto speciale assegna alla Regione Siciliana, né ha ommesso il riferimento alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, poiché ha dedotto la violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», al cui riguardo lo statuto di autonomia nulla dispone. (*Precedenti citati: sentenze n. 25 del 2020, n. 103 del 2017, n. 252 del 2016 e n. 58 del 2016*).

Secondo costante giurisprudenza costituzionale, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di una Regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell'art. 117 Cost. (*Precedenti citati: sentenze n. 119 del 2019, n. 58 del 2016, n. 151 del 2015 e n. 288 del 2013*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 08/05/2018 n. 8 art. 64 co. 1

legge della Regione siciliana 08/05/2018 n. 8 art. 75 co. 2

legge della Regione siciliana 08/05/2018 n. 8 art. 75 co. 3

legge della Regione siciliana 08/05/2018 n. 8 art. 75 co. 4

legge della Regione siciliana 22/02/2019 n. 1 art. 23

legge della Regione siciliana 22/02/2019 n. 1 art. 31 co. 1

legge della Regione siciliana 22/02/2019 n. 1 art. 31 co. 2

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 22

Parametri costituzionali

legge costituzionale 18/10/2001 n. 3 art. 10

Massima n. 43030

Titolo

Sopravvenienze nel giudizio in via principale - Ius superveniens modificativo non incidente sull'interesse all'impugnazione - Ininfluenza sul giudizio costituzionale pendente.

Testo

Nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 e dell'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, non influisce la circostanza che, successivamente alla proposizione del ricorso, siano intervenuti, rispettivamente, l'art. 3, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018 e l'art. 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019. In entrambi i casi si tratta di modifiche che non incidono sulle censure di illegittimità costituzionale in esame.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 08/05/2018 n. 8 art. 64

legge della Regione siciliana 22/02/2019 n. 1 art. 23

Massima n. 43031

Titolo

Ricorso in via principale - Evocazione di parametro interposto subprimario in stretta connessione a fonte avente tale natura - Ammissibilità della questione - Rigetto di eccezione preliminare.

Testo

Non è accolta l'eccezione di inammissibilità, per erronea indicazione del parametro interposto, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 75, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018. Il ricorrente, pur non avendo indicato il d.lgs. n. 222 del 2015, che reca le norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana per il trasferimento delle funzioni in materia di sanità penitenziaria, ha tuttavia indicato espressamente il d.P.C.m. 1° aprile 2008, adottato ai sensi dell'art. 2, comma 283, della legge n. 244 del 2007, in stretta connessione con il citato d.lgs. n. 222 del 2015. Deve, pertanto, escludersi che il ricorrente abbia fatto esclusivo riferimento - quale parametro interposto - ad una fonte non avente rango normativo primario. (*Precedente citato: sentenza n. 149 del 2010*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 08/05/2018 n. 8 art. 75 co. 2

legge della Regione siciliana 08/05/2018 n. 8 art. 75 co. 3

legge della Regione siciliana 08/05/2018 n. 8 art. 75 co. 4

Altri parametri e norme interposte

decreto legislativo 15/12/2015 n. 222

decreto del Presidente consiglio ministri 01/04/2008

legge 24/12/2007 n. 244 art. 2 co. 283

Massima n. 43032

Titolo

Sopravvenienze nel giudizio in via principale - Ius superveniens non abrogativo della disposizione impugnata - Esclusione dei requisiti per la cessazione della materia del contendere.

Testo

Va esclusa la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019. L'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 - che solo sostituisce i commi 2, 3 e 4 dell'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 - non abroga né espressamente, né per incompatibilità, il citato art. 31, il quale pertanto rimane vigente nel contenuto **n o r m a t i v o**.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 22/02/2019 n. 1 art. 31

Massima n. 43033

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Stabilizzazione di personale precario della Regione (nella specie: soggetti impegnati in lavori socialmente utili) - Transito con contratto a tempo indeterminato, anche parziale, presso la Resais spa - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Testo

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 64, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nella parte in cui prevede per i soggetti utilizzati in lavori socialmente utili all'interno delle pubbliche amministrazioni della Regione, il transito, con contratto a tempo indeterminato, anche parziale, presso la Resais spa. La disposizione impugnata dal Governo viola la competenza esclusiva statale nella materia ordinamento civile poiché consente la conversione di rapporti di tipo formativo in rapporti di tipo lavorativo, con l'effetto della loro stabilizzazione *ex lege* e della conseguente novazione del rapporto giuridico. Nondimeno, tale transito potrà essere definito nel rispetto, quanto ai profili di ordinamento civile, della normativa statale dettata dagli artt. 19, 20 e 25 del d.lgs. n. 175 del 2016 per le società a partecipazione pubblica.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, sono da ricondurre alla materia dell'ordinamento civile gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere - ivi compresi quelli relativi al personale delle Regioni a statuto speciale - e rientrano, invece, nella competenza legislativa residuale regionale i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale, come la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro. (*Precedenti citati: sentenze n. 25 del 2020, n. 16 del 2020, n. 81 del 2019, n. 172 del 2018, n. 241 del 2018, n. 191 del 2017, n. 32 del 2017, n. 257 del 2016, n. 251 del 2016, 186 del 2016, n. 180 del 2015, n. 211 del 2014, n. 149 del 2012, n. 141 del 2012, n. 63 del 2012, n. 51 del 2012, n. 235 del 2010, n. 151 del 2010, n. 100 del 2010, n. 159 del 2008, n. 95 del 2008 e n. 189 del 2007*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 08/05/2018 n. 8 art. 64 co. 1

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Altri parametri e norme interposte

decreto legislativo 19/08/2016 n. 175 art. 19

decreto legislativo 19/08/2016 n. 175 art. 20

decreto legislativo 19/08/2016 n. 175 art. 25

Massima n. 43034

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Stabilizzazione di personale precario della Regione (nella specie: lavoratori subordinati a tempo determinato) - Transito con contratto a tempo indeterminato presso la Resais spa - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale in p a r t e q u a .

Testo

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., l'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, nella parte in cui prevede il transito di soggetti titolari di contratto di lavoro subordinato a tempo determinato presso la Resais spa con contratto di lavoro a tempo indeterminato. La disposizione impugnata dal Governo viola la competenza esclusiva statale nella materia ordinamento civile e i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica costituiti dall'art. 19, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, poiché dispone l'automatica stabilizzazione di lavoratori a termine, già utilizzati presso altre pubbliche amministrazioni, in tal modo consentendo la trasformazione di rapporti precari in rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Nondimeno, la stabilizzazione di tali rapporti di lavoro a tempo determinato potrà avvenire nel rispetto della disciplina delle società a partecipazione pubblica di cui al d.lgs. n. 175 del 2016 e, segnatamente, dell'art. 19, commi 5 e 6, sulla gestione del personale, oltre che dell'art. 20, comma 4, quanto alle limitazioni per procedere a nuove assunzioni.

Secondo costante giurisprudenza costituzionale, le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari si qualificano come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto le stesse perseguono la finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale; principi compatibili con la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 175 del 2016. (*Precedenti citati: sentenze n. 231 del 2017, n. 72 del 2013 e n. 51 del 2012*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 22/02/2019 n. 1 art. 23

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Costituzione art. 117 co. 3

Altri parametri e norme interposte

decreto legislativo 19/08/2016 n. 175 art. 19 co. 5

decreto legislativo 19/08/2016 n. 175 art. 19 co. 6

Massima n. 43035

Titolo

Thema decidendum - Accoglimento della questione di legittimità costituzionale in riferimento ad alcuni dei parametri evocati - Assorbimento dei restanti profili di censura.

Testo

Accolta, per violazione degli artt. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, restano assorbite le altre censure poste in riferimento agli artt. 51 e 97 Cost.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 22/02/2019 n. 1 art. 23

Parametri costituzionali

Costituzione art. 51

Costituzione art. 97

Massima n. 43036

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Personale del settore della sanità penitenziaria - Proroga dei contratti a termine del personale impiegato dalle aziende sanitarie provinciali - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Testo

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 75, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nella parte in cui non prevede il rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, conv., con modif., nella legge n. 122 del 2010. Le disposizioni impugnate dal Governo, nel prorogare la durata dei contratti a termine del personale sanitario di cui alla legge n. 740 del 1970, con l'assunzione dell'onere economico conseguente a tale proroga, violano un principio di coordinamento della finanza pubblica in relazione al richiamato parametro interposto, che pone un limite di spesa per tale personale a tempo determinato (pari al 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009). (*Precedenti citati: sentenze n. 76 del 2015, n. 89 del 2014, n. 61 del 2014, n. 149*)

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 08/05/2018 n. 8 art. 75 co. 2

legge della Regione siciliana 08/05/2018 n. 8 art. 75 co. 3

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 3

Altri parametri e norme interposte

decreto legge 31/05/2010 n. 78 art. 9 co. 28

legge 30/07/2010 n. 122

Massima n. 43037

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Personale della sanità penitenziaria - Avvio di procedure selettive per l'assunzione di personale da impiegare nel servizio di assistenza sanitaria ai detenuti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

Testo

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale - promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. - dell'art. 75, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, che autorizza le aziende sanitarie provinciali ad indire procedure selettive rivolte al personale di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2015, da impiegare nel servizio di assistenza sanitaria ai detenuti. La norma impugnata dal Governo non viola i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica poiché, attraverso il rinvio alle procedure selettive di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, da effettuarsi nel rispetto del limite di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, conv., con modif., nella legge n. 122 del 2010, garantisce il rispetto del limite di spesa ivi indicato.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 08/05/2018 n. 8 art. 75 co. 4

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 3

Massima n. 43038

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Personale del settore della sanità penitenziaria - Avvio

di procedure selettive per l'assunzione di personale da impiegare nel servizio di assistenza sanitaria ai detenuti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio dell'equilibrio di bilancio - Non fondatezza della questione.

Testo

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale - promossa dal Governo in riferimento all'art. 81 Cost. - dell'art. 75, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, che prevedono procedure di stabilizzazione di personale impiegato nella sanità penitenziaria dell'ambito territoriale regionale. L'art. 103 della legge regionale impugnata, nel prevedere che gli effetti della manovra finanziaria e la relativa copertura sono indicati nei prospetti allegati, conduce a escludere la violazione dell'evocato parametro, anche tenuto conto che il ricorrente non ha formulato specifiche osservazioni sull'adeguatezza delle risorse ivi indicate. (*Precedente citato: sentenza n. 133 del 2017*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 08/05/2018 n. 8 art. 75 co. 2

legge della Regione siciliana 08/05/2018 n. 8 art. 75 co. 3

legge della Regione siciliana 08/05/2018 n. 8 art. 75 co. 4

Parametri costituzionali

Costituzione art. 81

Massima n. 43039

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Personale del settore della sanità penitenziaria - Istituzione del ruolo ad esaurimento del personale sanitario - Avvio di selezioni pubbliche per l'immissione in ruolo del personale infermieristico - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di reclutamento mediante concorso pubblico, di buon andamento dell'amministrazione e dell'equilibrio di bilancio, nonché di quelli fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Possibilità di interpretazione conforme - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Testo

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal Governo in riferimento agli artt. 51, 81, 97 e 117, terzo comma, Cost. - dell'art. 31, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, che, rispettivamente, inquadrano il personale di sanità penitenziaria istituendo un apposito ruolo ad esaurimento, e autorizzano l'avvio di selezioni pubbliche per l'immissione in ruolo del personale infermieristico. La norma impugnata dal Governo non viola i principi di reclutamento mediante concorso pubblico e di buon andamento dell'amministrazione, poiché essa - se interpretata nel senso che si riferisce ai rapporti di lavoro con incarico a tempo indeterminato ai sensi della legge n. 740 del 1970 - porta a ritenere che non si determina la trasformazione di rapporti di lavoro a termine in rapporti a tempo indeterminato, con conseguente stabilizzazione degli stessi. Né sono violati i principi dell'equilibrio di bilancio e quelli fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica poiché, anche sotto il profilo delle risorse finanziarie, la norma impugnata deve essere interpretata nel senso che essa attua quanto previsto dalle norme di attuazione statutarie di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 22/02/2019 n. 1 art. 31 co. 1

legge della Regione siciliana 22/02/2019 n. 1 art. 31 co. 2

Parametri costituzionali

Costituzione art. 51

Costituzione art. 81

Costituzione art. 97

Costituzione art. 117 co. 3

Massima n. 43040

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Personale del settore della sanità penitenziaria - Disciplina del rapporto di lavoro del personale sanitario c.d. incaricato, incluso il regime delle incompatibilità - Adozione di linee guida da parte dell'assessore regionale per la salute - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Possibilità di interpretazione conforme - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Testo

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale - promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. - dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, che prevede la disciplina del rapporto di lavoro del personale sanitario c.d. incaricato di cui alla legge n. 740 del 1970, incluso il regime delle incompatibilità, mediante linee guida dell'assessore regionale. La norma impugnata dal Governo non viola la competenza legislativa esclusiva nella materia ordinamento civile poiché, nel riferirsi al regime delle incompatibilità, essa rinvia agli accordi collettivi nazionali di categoria, con la conseguenza che le linee guida adottate dall'assessore regionale per la salute sono meramente ricognitive delle attività di contrattazione collettiva e attengono ai profili organizzativi del servizio. La norma impugnata può dunque essere interpretata nel senso che essa si limita a riconoscere che l'attribuzione degli incarichi a tempo indeterminato deve tener conto della disciplina delle incompatibilità applicabile ai medici della sanità convenzionata, ma non attribuisce all'Assessore regionale per la salute alcun potere regolatorio in deroga nell'adozione delle menzionate linee guida.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 22

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Massima n. 43041

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Personale del settore della sanità penitenziaria - Disciplina del rapporto di lavoro del personale sanitario c.d. incaricato, incluso il regime delle incompatibilità - Adozione di linee guida da parte dell'assessore regionale per la salute - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio dell'equilibrio di bilancio e dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

Testo

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal Governo in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. - dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, che prevede la disciplina del rapporto di lavoro del personale sanitario c.d. incaricato di cui alla legge n. 740 del 1970, incluso il regime delle incompatibilità, mediante linee guida dell'assessore regionale. La norma impugnata dal Governo, nel prevedere, in ordine ai rapporti di lavoro del personale sanitario di cui alla legge n. 740 del 1970, l'attribuzione di incarichi a tempo indeterminato, per lo stesso numero di ore corrispondente a quello oggetto della precedente convenzione intrattenuta con l'amministrazione penitenziaria, non determina la proroga dei contratti a tempo determinato, e quindi, la violazione delle disposizioni statali in tema di contenimento della spesa del personale degli enti del SSN, anche alla luce del fatto che essa si colloca nel rispetto dell'art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015, di attuazione dello statuto speciale di autonomia della Regione S i c i l i a n a .

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione siciliana 16/10/2019 n. 17 art. 22

Parametri costituzionali

Costituzione art. 81

Costituzione art. 117 co. 3

Pronuncia

SENTENZA N. 194

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 64 e 75, commi 2, 3 e 4 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), degli artt. 23 e 31 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), e dell'art. 22 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati il 10-16 luglio 2018, il 24 aprile-3 maggio e il 17-23 dicembre 2019, depositati in cancelleria il 17 luglio 2018, il 3 maggio e il 24 dicembre 2019, iscritti, rispettivamente, al n. 44 del registro ricorsi 2018 e ai numeri 54 e 114 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2018, n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2019, e n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana;

udito nella udienza pubblica del 7 luglio 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati dello Stato Sergio Fiorentino e Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri, e gli avvocati Antonio Francesco Vitale e Marina Valli per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso depositato il 17 luglio 2018 e iscritto al n. 44 del r. r. 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Il ricorrente osserva che l'art. 64 della legge reg. Siciliana impugnata, rubricato «Tutela per i soggetti appartenenti al bacino “Emergenza Palermo” (PIP)», dispone il transito, con contratto a tempo indeterminato, alla società Resais spa di soggetti attualmente utilizzati nelle pubbliche amministrazioni e appartenenti al bacino «Emergenza Palermo ex PIP» di cui all'art. 19 della legge della Regione Siciliana 7 agosto 1997, n. 30 (Misure di politiche attive del lavoro in Sicilia. Modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85. Norme in materia di attività produttive e di sanità. Disposizioni varie), sia di quelli di cui al comma 6 dell'art. 2 della legge della Regione Siciliana 1° febbraio 2006, n. 4 (Riproposizione di norme in materia di consorzi di bonifica e di personale), integrata dall'art. 68 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale).

Secondo il ricorrente la disposizione regionale si pone in contrasto con la disciplina della gestione del personale e di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, di cui agli artt. 19, 20 e 25, comma 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), e dunque viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Con il medesimo ricorso iscritto al n. 44 del r. r. 2018, il ricorrente ha, altresì, promosso questioni di legittimità costituzionale, nei confronti, tra gli altri, dell'art. 75, commi 2, 3 e 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo anche in relazione all'art. 2, comma 283, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», all'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 222 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana per il trasferimento delle funzioni in materia di sanità penitenziaria) e all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122.

In particolare, il ricorrente afferma che la disposizione impugnata, la quale reca «Norme in materia di sanità penitenziaria», al comma 2, dispone la proroga al 30 giugno 2018 del termine contenuto nell'art. 3, comma 5, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 27 (Disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario), originariamente stabilito al 31 dicembre 2017.

In particolare, tale ultima disposizione prevede che «[i]n attuazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 222, e nelle more delle procedure di selezione tese alla stabilizzazione del rapporto di lavoro, le Aziende sanitarie provinciali sono autorizzate a prorogare sino al 31 dicembre 2017 i contratti del personale sanitario di cui alla legge 9 ottobre 1970, n. 740».

La previsione di proroga al 30 giugno 2018, ad avviso del ricorrente, ampliando il limite temporale di durata dei predetti contratti, così come delineato dall'art. 3, comma 7, del citato d.lgs. n. 222 del 2015, adottato secondo le previsioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008, recante «Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria», configurerebbe una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Infatti, secondo il citato d.P.C.m., i rapporti di lavoro del personale sanitario instaurati ai sensi della legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento del personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria) – trasferiti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia alle aziende sanitarie locali del Servizio sanitario nazionale (SSN) – continuano ad essere disciplinati dalla predetta legge fino alla relativa scadenza e, ove a tempo determinato, sono prorogati per la durata di dodici mesi. Decorso tale termine, gli stessi rapporti, facenti capo ai citati Dipartimenti, devono ritenersi esauriti.

Pertanto, il comma 2 dell'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 sarebbe in contrasto con le previsioni del richiamato d.P.C.m. 1° aprile 2008 — adottato ai sensi dell'art. 2, comma 283, della legge n. 244 del 2007 — che costituiscono principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito del trasferimento del personale sanitario penitenziario al Servizio sanitario regionale (SSR).

Inoltre, quanto al comma 3 dell'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, il ricorrente osserva che esso dispone che, nelle more delle procedure di selezione finalizzate alla stabilizzazione, le aziende sanitarie provinciali (ASP) sono autorizzate a prorogare, sino al 31 dicembre 2018, i rapporti di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2015, e che la disposizione si presta ad essere riferita sia al personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che a quello con rapporto a tempo determinato.

Quanto al successivo comma 4, la normativa regionale prevede che «[a]l fine di non disperdere le professionalità già riconosciute dalla legge 9 ottobre 1970, n. 740 ed assicurare il qualificato servizio di assistenza ai detenuti, le ASP sono autorizzate ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 ad indire procedure selettive rivolte al personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 222/2015».

Sul punto, secondo il ricorrente, occorre considerare che il piano di reclutamento speciale previsto in via transitoria dall'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a, e 2, lettere b, c, d ed e e 17, comma 1, lettere a, c, e, f, g, h, l, m, n, o, q, r, s e z, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), cui rinvia la disposizione regionale, consente di utilizzare, in deroga all'ordinario regime delle assunzioni e per finalità volte esclusivamente al superamento del precariato, le risorse dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, calcolate in misura corrispondente al loro ammontare medio nel triennio 2015-2017.

Tali risorse possono, quindi, elevare gli ordinari limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato previsti dalle norme vigenti, purché siano destinate per intero alle assunzioni a tempo indeterminato del personale in possesso dei requisiti previsti dall'art. 20 e nel rispetto delle relative procedure.

Ciò premesso, le disposizioni della legge regionale, ad avviso del ricorrente, non consentono, per l'appunto, di garantire che il personale che si intende stabilizzare sia attualmente impiegato con rapporto di lavoro a tempo determinato a valere su risorse che soggiacciono al limite di cui al richiamato art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010.

Inoltre, le previsioni di cui ai commi 2, 3 e 4 sarebbero, altresì, in contrasto con l'art. 81 Cost. in quanto suscettibili di avere risvolti onerosi, non ritenuti compatibili con la cornice economico-finanziaria programmata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Siciliana è sottoposta, che peraltro prevede specifici interventi diretti a tale finalità.

2.- Con atto depositato in data 14 agosto 2018, si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, osservando quanto segue.

Con riferimento alle censure promosse nei confronti dell'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, la difesa regionale eccepisce l'eccessiva sinteticità delle argomentazioni addotte a sostegno dell'illegittimità costituzionale, consistite nel mero riferimento a talune norme interposte, quali gli artt. 19, 20 e 25, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

La censura, pertanto – alla luce del consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale – dovrebbe essere dichiarata inammissibile per carenza non solo di una specifica e congrua indicazione delle ragioni per cui vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, ma anche di un'adeguata individuazione delle disposizioni impugnate, che non consentirebbe di identificare esattamente le questioni nei loro termini normativi.

Ancora in punto di ammissibilità, la difesa regionale rileva che il ricorrente ha direttamente denunciato la lesione della potestà legislativa esclusiva dello Stato, omettendo di ricordare che la Regione Siciliana ha potestà legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali» e «stato giuridico ed economico del personale» cui sarebbe riconducibile l'oggetto del contendere.

Nel merito, la Regione osserva che le censure sono, comunque, infondate.

In particolare, evidenzia che il complessivo bacino dei «PIP» trae origine dal finanziamento, con legge della Regione Siciliana 26 novembre 2000, n. 24 (Disposizioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti

utilizzati nei lavori socialmente utili. Norme urgenti in materia di lavoro ed istituzione del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili), di progetti aventi il fine del recupero sociale di un gruppo di soggetti particolarmente svantaggiati, prevalentemente ex detenuti cui, successivamente, si sono aggiunti altri soggetti provenienti dalle misure introdotte dal decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 280 (Attuazione della delega conferita dall'articolo 26 della legge 24 giugno 1997, n. 196, in materia di interventi a favore di giovani inoccupati nel Mezzogiorno) con particolare riferimento ai cosiddetti "Piani di inserimento professionale" il cui acronimo «PIP» è stato, poi, utilizzato per individuare l'intera platea dei soggetti interessati.

Si tratta di progetti che sono stati nel tempo ulteriormente finanziati con l'obiettivo di favorire l'occupazione dei lavoratori del bacino, i quali sono stati utilizzati in larga misura presso le strutture dell'amministrazione regionale, oltre che presso diverse strutture ospedaliere e scuole, a supporto delle attività istituzionali degli enti utilizzatori.

Ciò premesso, la difesa regionale afferma che la finalità della legge impugnata, per la parte relativa all'assorbimento della predetta platea di soggetti all'interno della Resais spa, ha risposto allo scopo di consolidare modalità di utilizzo già in uso e riconoscere dignità ad un bacino di persone che dall'anno 2000 permane in una situazione di precarietà.

Pertanto, l'arresto del procedimento di inserimento professionale di tali soggetti, che sono solo quelli indicati nell'elenco a esaurimento di cui all'art. 68 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), rischierebbe di nuocere alla funzionalità degli uffici dell'amministrazione regionale e di altre strutture pubbliche, anche statali, presso i quali gli stessi sono proficuamente impegnati.

La difesa regionale rileva, inoltre, come la Resais spa, società interamente della Regione, sostanzialmente funzionerebbe come una società di lavoro interinale per le pubbliche amministrazioni, senza comportare maggiori oneri per la finanza regionale.

Con riferimento, poi, all'art. 75, commi 2, 3 e 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 la difesa regionale eccepisce in primo luogo l'erronea indicazione del parametro interposto, il quale dovrebbe caso mai individuarsi nel decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 222 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana per il trasferimento delle funzioni in materia di sanità penitenziaria) anziché nel d.P.C.m. 1° aprile 2008.

In particolare evidenzia che i medesimi rapporti di lavoro erano già stati prorogati ai sensi del d.lgs. n. 222 del 2015, recante appunto le norme di attuazione, ed i relativi oneri erano comunque a carico del Fondo sanitario regionale, e che i commi 2 e 3 dell'art. 75 dispongono la proroga dei medesimi rapporti di lavoro, fissando tuttavia un termine diverso.

Osserva che, in ogni caso, la proroga non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del Fondo sanitario in quanto non modifica la tipologia di rapporto di lavoro e le relative condizioni contrattuali. Si tratta comunque di prestazioni che il sistema sanitario deve necessariamente assicurare e la proroga è finalizzata a consentire alla Regione ed alle aziende sanitarie di individuare le modalità più adeguate per assicurare il servizio, anche in relazione alla riorganizzazione della rete territoriale ed ospedaliera in corso.

3.– Entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative in prossimità dell'udienza pubblica, fissata per il 17 aprile 2019.

Nella memoria del 25 marzo 2019, la Regione, con riferimento a ciascuna delle disposizioni impugate, ribadisce le argomentazioni già formulate in sede di costituzione.

In particolare, solo con specifico riferimento all'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, rileva che la disposizione censurata è stata modificata, prima dall'art. 9, comma 4, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), e poi dall'art. 3, comma 4, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie), a sua volta modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2018, n. 26 (Interpretazione autentica dell'articolo 3 della legge regionale 24 febbraio 2000, n. 6. Modifiche all'articolo 3 della legge regionale 16 dicembre 2018, n. 24).

Precisa, dunque, la difesa regionale che nel testo oggi vigente l'articolo non prevede più da quale data debba decorrere il transito, mentre è stabilito che entro il 28 febbraio 2019, data di conclusione delle operatività istruttorie, il dipartimento regionale della famiglia e delle politiche sociali e il dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative, la Resais spa e le parti sociali definiranno gli aspetti economici e normativi del transito. Inoltre, la clausola circa il mantenimento dell'erogazione dell'assegno di sostegno al reddito è stata estesa all'ipotesi che il giudizio di costituzionalità si concluda con pronuncia negativa.

Ciò evidenziato, la difesa regionale ribadisce quanto esposto nella memoria di costituzione sia in punto di ammissibilità, sia di infondatezza nel merito della censura di violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile».

Con memoria del 26 marzo 2019, l'Avvocatura generale, nel confermare le motivazioni già addotte a sostegno delle censure, in relazione alle modifiche intervenute nei confronti dell'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, afferma che esse non hanno eliminato il profilo di illegittimità costituzionale per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

Su richiesta delle parti, la trattazione è stata rinviata e, successivamente, fissata per l'udienza del 14 gennaio 2020.

A tale udienza, con provvedimento della Presidente della Corte costituzionale, sentito il Giudice relatore, è stato disposto il rinvio delle questioni di legittimità costituzionale in esame per l'opportunità della trattazione congiunta con altra questione di legittimità costituzionale, ad esse connessa e di seguito indicata.

La trattazione è stata poi fissata per l'udienza del 7 luglio 2020.

Con memoria depositata in data 16 giugno 2020, la difesa regionale, nel riaffermare le eccezioni di inammissibilità già formulate, ribadisce l'eccezione di inammissibilità per eccessiva genericità delle censure riferite all'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 e, nel merito, conferma quanto riferito nella memoria di costituzione, rilevando che il "transito" alla società Resais spa del personale precario non è ancora avvenuto.

Con riferimento, invece, all'art. 75, commi 2, 3 e 4, nel riportarsi alle eccezioni di inammissibilità già formulate, sottolinea che le disposizioni censurate sono state modificate dall'art. 22 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie), dopo che l'art. 31 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale) era intervenuto in tema di "stabilizzazione del personale sanità penitenziaria".

Al riguardo, la Regione Siciliana rappresenta che la disposizione da ultimo citata (art. 31) non ha, tuttavia, mai trovato applicazione ed è stata nei fatti “superata” proprio dall’intervento modificativo di cui al citato art. 22, come risulterebbe dalla nota prot. 0026249 dell’8 giugno 2020 del Dipartimento per la pianificazione strategica dell’Assessorato regionale alla salute.

In particolare, l’art. 22, che ha modificato l’art. 75 della legge della Regione Siciliana n. 8 del 2018, ricondurrebbe gli istituti da utilizzare per garantire la continuità dell’assistenza sanitaria della popolazione dei detenuti a quanto previsto dal SSN, in coerenza con le norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana dettate per il trasferimento delle funzioni in materia di sanità penitenziaria.

Quanto, infine, all’asserita violazione dell’art. 81 Cost., la resistente evidenza che gli oneri finanziari di cui all’art. 75, in virtù delle «dinamiche» ivi previste, sono a totale carico del Fondo sanitario regionale ove risulta documentata la necessaria capienza.

4.– Con ricorso depositato il 3 maggio 2019, e iscritto al n. 54 del r. r. 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, in riferimento agli artt. 51, 97, quarto comma, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 e 19, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Osserva il ricorrente che l’art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, il quale modifica il comma 18 dell’art. 3 della legge della reg. Siciliana n. 27 del 2016, dispone che i soggetti titolari di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato che «prestano servizio presso gli enti in dissesto, gli enti deficitari [...] i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane» transitano in apposita area speciale transitoria a esaurimento istituita presso la Resais spa, con la conseguente trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Secondo il ricorrente la disposizione censurata consente a chiunque, dunque anche ai precari assunti a tempo determinato, di accedere, con modalità alternative al pubblico concorso, e quindi senza previo espletamento di una procedura concorsuale, ai benefici della stabilizzazione ogniqualvolta per quelle specifiche mansioni sia possibile un’assunzione nei ruoli del pubblico impiego.

In particolare, ad avviso della difesa statale, l’attingere alle graduatorie di cui alla legge della Regione Siciliana 21 dicembre 1995, n. 85 (Norme per l’inserimento lavorativo dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all’articolo 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ed interventi per l’attuazione di politiche attive del lavoro), e alla legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2003, n. 21 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l’anno 2004) non può essere assimilato all’espletamento di prove selettive concorsuali.

Al riguardo, aggiunge che questa Corte ha affermato, in più occasioni, la necessità del concorso pubblico con specifico riferimento a disposizioni legislative che prevedevano il passaggio automatico all’amministrazione pubblica di personale di società in house, ovvero di società o associazioni private. Dà altresì atto, che la giurisprudenza costituzionale, in numerose decisioni, ha precisato che il trasferimento da una società partecipata della Regione, alla Regione stessa o ad altro soggetto pubblico regionale, si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell’art. 97, quarto comma, Cost.

Conseguirebbe, pertanto, che la previsione del passaggio dei dipendenti a tempo determinato, anche degli enti territoriali, alla società regionale Resais spa e della trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, di cui all’art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, sia incompatibile con il dettato costituzionale.

Infatti, tale disposizione consentirebbe, da un lato, il transito di detto personale previo esperimento di procedure integralmente riservate, espletate ai sensi del comma 6 dell'art. 26 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 (che, in base all'interpretazione contenuta nel comma 2 dell'art. 22 della legge regionale in oggetto sono procedure «che prescindono dalle procedure rivolte all'esterno»), e, dall'altro, prevederebbe la costituzione di un'area transitoria, a esaurimento, all'interno della società regionale Resais spa a prescindere da qualsivoglia valutazione in ordine all'effettivo fabbisogno del medesimo personale.

Il ricorrente, poi, con specifico riguardo alle cosiddette società pubbliche, dopo aver riportato ampi brani della sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 1° marzo 2018, n. 4897, afferma che, anche in relazione alle società pubbliche, le modalità di reclutamento devono avvenire secondo modalità compatibili con le previsioni di cui all'art. 97, quarto comma, Cost., e, dunque, con il principio dell'adeguato accesso dall'esterno.

Inoltre, nel ricorso si evidenzia che la costituzione di un ruolo speciale a esaurimento, che prescinde del tutto dal piano dei fabbisogni, non appare compatibile con la previsione di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016 il quale, ai commi 5 e 6, impone alle amministrazioni pubbliche socie di fissare «con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale», e alle società partecipate di perseguire concretamente gli obiettivi assegnati.

La disposizione censurata, pertanto, si porrebbe in contrasto con i parametri sopra indicati.

Con il medesimo ricorso, il ricorrente, altresì, ha impugnato, tra gli altri, l'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, in riferimento agli artt. 51, primo comma, 81, 97, 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al d.P.C.m. 1° aprile 2008, adottato ai sensi dell'art. 2, comma 283, della legge n. 244 del 2007. Non può invece ritenersi invocato anche l'art. 3 Cost., che, pur appearing graficamente nel testo del ricorso, non è nelle conclusioni dello stesso, né è nella delibera del Consiglio dei ministri.

Il ricorrente osserva che al comma 1 è disposto che, fermo restando quanto previsto dall'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, tutto il personale di sanità penitenziaria trasferito ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2015 ed ancora in servizio alla data del 31 dicembre 2018 è inquadrato secondo specifiche modalità stabilite con decreto dell'Assessore regionale per la salute, con l'istituzione di un ruolo ad esaurimento fino ai raggiunti limiti di età previsti dalla legge n. 740 del 1970.

Dà atto ancora che al comma 2 si stabilisce che le ASP sono autorizzate ad avviare selezioni pubbliche per l'immissione in ruolo del personale sanitario infermieristico di cui alla legge n. 740 del 1970, «in essere alla data del 28 febbraio 2015 ed ancora esistenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 15 dicembre 2015 n. 222 e trasferito a decorrere dalla medesima data di entrata in vigore dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia alle aziende sanitarie provinciali della Regione».

Al riguardo, il ricorrente rileva che la norma in parola sembra riprodurre i medesimi profili di illegittimità, sollevati con riguardo al suddetto art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, ed oggetto del ricorso n. 44 del 2018. Ciò in quanto i rapporti di lavoro del personale sanitario instaurati ai sensi della richiamata legge n. 740 del 1970, come evidenziato in sede di esame della citata legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, continuano ad essere disciplinati dalla stessa legge fino alla relativa scadenza, e ove a tempo determinato, sono prorogati per la durata di 12 mesi. Decorso tale termine i rapporti devono ritenersi esauriti.

Pertanto, le previsioni di cui all'art. 31 della legge reg. Siciliana citata ampliano, sostanzialmente, il limite temporale stabilito al 31 dicembre 2017 dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 222 del 2015 e dall'art. 3, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016, ricomprendendo nel processo di stabilizzazione anche i rapporti di lavoro già oggetto di impugnativa.

In particolare, ampliando il limite temporale di durata dei predetti contratti così come delineato dall'art. 3, comma 7, del citato d.lgs. n. 222 del 2015, emanato ai sensi del d.P.C.m. 1° aprile 2008, le disposizioni sarebbero suscettibili di configurare una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Ed invero, il contenuto del suddetto d.P.C.m. costituisce principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito del trasferimento del personale sanitario penitenziario al SSR.

Inoltre, la difesa dello Stato dà atto di come non sia chiaro se le procedure selettive previste al comma 2 siano a valere su risorse riconducibili al limite di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, in legge n. 122 del 2010. Al riguardo espone che il piano di reclutamento speciale previsto in via transitoria dal richiamato art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, consente di utilizzare, in deroga all'ordinario regime delle assunzioni e per finalità volte esclusivamente al superamento del precariato, le risorse di cui al citato art. 9, calcolate in misura corrispondente al loro ammontare medio nel triennio 2015-2017. Tali risorse, quindi, ad avviso del ricorrente, possono elevare gli ordinari limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato previsti dalle norme purché siano destinate per intero alle assunzioni a tempo indeterminato del personale in possesso dei requisiti previsti dall'art. 20 e nel rispetto delle relative procedure. Le previsioni di cui ai suddetti commi 2, 3 e 4 sarebbero suscettibili, dunque, di avere risvolti onerosi non compatibili con la cornice economico finanziaria programmata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Siciliana è sottoposta, che peraltro prevede specifici interventi al riguardo.

Sussisterebbe, quindi, la violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in quanto le vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale degli enti del SSN si configurano quali principi di coordinamento della finanza pubblica.

Infine, ad avviso del ricorrente, l'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 violerebbe, altresì, gli artt. 51, primo comma, e 97 Cost., prescindendo del tutto dal pubblico concorso.

5.- Con atto depositato in data 10 giugno 2019, si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate non fondate.

In particolare, con riferimento all'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, la difesa regionale osserva che l'art. 3, comma 18, della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016, nella sua originaria formulazione, indicava il 31 dicembre 2018 quale termine entro il quale, nelle more della stabilizzazione negli enti di provenienza, i soggetti titolari di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2015, inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge della Regione Siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale) e successive modifiche e integrazioni, che ne facessero richiesta, potevano essere «assunti in apposita area speciale transitoria ad esaurimento istituita presso la Resais S.p.A.».

Più specificamente riferisce che all'atto dell'emanazione della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, il predetto termine del 31 dicembre 2018 risultava non più attuale alla luce delle disposizioni contenute nell'art. 26 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 che, in coerenza con le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 75 del 2017, cosiddetto "Decreto Madia", ha spostato al 31 dicembre 2019, il termine per le proroghe finalizzate alla stabilizzazione e indicato l'anno 2020 come termine ultimo per la conclusione dei processi di stabilizzazione.

Ad avviso della difesa regionale, dunque, la norma in esame introduce un nuovo termine di presentazione delle istanze alla Resais spa, assegna un termine alla precitata società per la definizione delle operazioni di presa in carico del personale contrattista, disciplina le modalità di trattazione delle istanze già presentate alla Resais spa, chiarisce che trattasi di un «transito» e non di una «assunzione», restringe la platea dei soggetti interessati al personale con contratto a tempo determinato delle ex Province, degli enti in dissesto e degli enti in predissesto e con piano di riequilibrio approvato dall'organo consiliare.

La difesa regionale aggiunge, poi, che nessuno degli enti di area vasta aveva potuto approvare il bilancio di previsione 2018, né tanto meno il pluriennale 2018-2020, e che, in assenza di tale strumento contabile, era risultato impossibile procedere alla proroga dei contratti del personale contrattista; infine, le ex Province, in forza delle disposizioni contenute nella legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), avrebbero dovuto ridurre il proprio personale, non aumentarlo.

Riferisce, altresì, che oggetto di attenzione era la situazione degli enti strutturalmente deficitari, in predissesto o in dissesto, soggetti a: rideterminazione della dotazione organica, ai sensi dell'art. 259, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); impossibilità di variare in aumento la dotazione organica per tutta la durata del piano di riequilibrio; riduzione delle spese di personale (dirigenziale e non) riguardanti essenzialmente il trattamento accessorio.

Ciò precisato, la difesa regionale osserva come la norma si rivolga a una parte dei 13.400 precari degli enti locali – nati nel range temporale che va dal 1950 al 1965 – ed è rivolta al fine di scongiurare i contenziosi avviati dal personale con contratto a tempo determinato contro le varie forme di abuso del ricorso a tale forma contrattuale e di evitare l'aggravio di spesa per enti locali interessati a tali contenziosi.

In riferimento all'asserito contrasto con il principio del pubblico concorso, applicabile anche alle società pubbliche, la difesa della Regione chiede che sia dichiarata l'inammissibilità della relativa questione per effetto della intervenuta rinuncia dello Stato all'impugnativa dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019.

Al riguardo pone in rilievo che la disposizione censurata stabilisce, infatti, che le procedure di transito speciale sono regolate con contratto di lavoro a tempo indeterminato previo espletamento delle procedure di cui al comma 6 dell'art. 26 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, norma quest'ultima interpretata autenticamente proprio dall'art. 22, comma 2, per effetto del quale si prescinde dalle procedure rivolte all'esterno.

Ciò posto, la difesa regionale osserva che il ricorso, nel motivare sul punto, si limita a tale richiamo mostrando, quindi, di riferirsi per relationem a quanto illustrato circa la presunta incostituzionalità della norma di interpretazione autentica, con la conseguenza che la rinuncia avrebbe fatto venir meno le censure relative all'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019.

Pertanto, le censure risulterebbero prive di adeguata motivazione.

Priva di pregio sarebbe anche l'asserita identità tra società pubbliche e pubblica amministrazione in ordine alla regola della concorsualità.

Osserva ancora la difesa regionale che l'art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016, prescrive il rispetto dei principi fissati dall'art. 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e di quelli, anche di derivazione europea, di trasparenza, imparzialità e pubblicità, e non la diretta applicazione delle disposizioni di cui all'art. 35 del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001.

In ogni caso, il rispetto dei principi che caratterizzano il reclutamento nel pubblico impiego sarebbe assicurato dal rinvio alle procedure di cui all'art. 26, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

La resistente sostiene, inoltre, un errato approccio concettuale da parte del ricorrente là dove afferma la necessità del concorso pubblico a motivo della giurisprudenza che ha dichiarato incostituzionali (per violazione dell'art. 97 Cost.) le norme che prevedevano il passaggio automatico all'amministrazione pubblica di personale di società in house ovvero di società o di associazioni private. Le disposizioni di cui all'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 contemplerebbero, invece, un'ipotesi diversa ovvero il transito di personale da una amministrazione pubblica (quali sono i Comuni, i Liberi Consorzi e le Città metropolitane) a una società.

Le medesime disposizioni, poi, non prevederebbero un "passaggio automatico", bensì l'espletamento di una procedura concorsuale o la verifica che tale procedura sia già stata espletata ovvero la sua indizione.

La difesa regionale rileva, infine, che il principio del pubblico concorso non è inderogabile come testimoniano le recenti eccezioni disposte con norme statali quali il comma 446 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), e il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59 (Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'art. 1, commi 180 e 181, lettera b, della legge 13 luglio 2015, n. 107).

Inoltre, la prescritta adozione delle procedure di cui all'art. 26, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 – per il rinvio, contenuto in detto articolo, alle disposizioni di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 – impone che l'eventuale assunzione sia coerente con il piano dei fabbisogni e la relativa copertura finanziaria, quest'ultima, peraltro, assicurata con le modalità di cui al comma 18 dell'art. 26 della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016 ovvero a carico di un apposito fondo regionale fino all'anno 2038.

Ad avviso della difesa regionale, considerato che la Resais spa sostanzialmente funziona come una società di lavoro interinale, il fabbisogno andrebbe considerato in funzione del possibile utilizzo del personale da parte di enti o organizzazioni locali a carattere pubblico, ovvero da parte della Regione o "prioritariamente" degli enti di originaria provenienza.

Infine, per dirimere ogni dubbio in ordine ai rilievi attinenti all'incompatibilità della costituzione del ruolo speciale ad esaurimento, la resistente osserva che l'area speciale transitoria, costituita in seno alla Resais spa, andrà ad esaurirsi al termine delle procedure di riequilibrio finanziario degli enti locali interessati e che la norma non comporta nuovi oneri a carico del bilancio della Regione Siciliana; infatti verranno assegnate alla società le somme attualmente destinate ai Comuni e alle ex Province a copertura delle spese per il personale comprendenti stipendio tabellare annuo, tredicesima mensilità e oneri sociali (per i Comuni: assegnazioni annuali ex art. 6, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014; per le ex Province regionali: assegnazioni annuali ex art. 3, comma 10, lettera b, della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016).

Con riferimento, poi, all'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, nell'affermare che l'articolo contiene solo due commi, la difesa regionale espone che non si comprende perché il ricorrente affermi che l'articolo prescindendo dal tutto dal pubblico concorso. In ogni caso eccepisce la sommarietà delle argomentazioni fornite circa i motivi di contrasto con i parametri evocati.

Nel merito, ritiene opportuno evidenziare come le disposizioni impugnate tendano a porre rimedio alla nota e allarmante carenza di personale che mette a rischio l'erogazione di prestazioni che il sistema sanitario deve necessariamente assicurare.

6.– Entrambe le parti hanno depositato memorie in prossimità dell'udienza fissata per il 7 luglio 2020.

Con memoria depositata in data 15 giugno 2020, la difesa della Regione Siciliana, nel riportarsi a tutto quanto già illustrato in ordine alle censure mosse nei confronti dell'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, rileva che l'art. 3, comma 18, della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016, su cui incide la disposizione censurata, non è stato impugnato.

Osserva, poi, che la norma restringe la platea degli originari destinatari e farebbe maggior chiarezza sia sulle modalità da seguire per il passaggio alla società, sia sulle peculiarità del medesimo, introdotto come soluzione interinale nell'ipotesi in cui non possa allo stato procedersi alla stabilizzazione da parte degli enti locali, che resta comunque la soluzione definitiva a cui tende il legislatore.

A tal fine la difesa rileva che già alcuni potenziali destinatari sono stati stabilizzati dall'ente locale di riferimento che ha frattanto superato le criticità che non lo consentivano.

Inoltre, nel ribadire la conformità dell'intervento al d.lgs. n. 75 del 2017, la difesa regionale, più in generale, espone che il legislatore statale al fine del superamento del precariato ha adottato l'art 1, commi 446 e seguenti, della legge n. 145 del 2018, che ha ampliato la possibilità di assunzione con riferimento alle diverse tipologie di lavoro, e l'art. 1, comma 495, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), volta anch'essa a favorire l'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori socialmente utili e di lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità; si è consentito, infatti, alle amministrazioni pubbliche utilizzatrici di procedervi anche in deroga alla dotazione organica, al piano di fabbisogno del personale e ai vincoli assunzionali.

Ribadisce, inoltre, che il percorso delineato dalle disposizioni regionali non grava in alcun modo sulla finanza statale né, come già rappresentato, sulla società Resais spa.

Nella memoria, la difesa regionale, in relazione alla disposizione censurata di cui all'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 ha prodotto la nota prot. 0026249 dell'8 giugno 2020, con la quale il Dipartimento per la Pianificazione strategica dell'Assessorato regionale della salute conferma, per quanto al presente giudizio, il contenuto della nota che pure è allegata, prot. n. 9117 del 18 febbraio 2020, secondo cui l'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 non ha trovato applicazione, significando in particolare che il comma 1 è superato di fatto dall'art. 22 della successiva legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

Tale ultima disposizione interverrebbe a ricondurre gli istituti da utilizzare per garantire la continuità dell'assistenza sanitaria della popolazione detenuta a quanto previsto nel SSR, in coerenza con le Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana per il trasferimento delle funzioni in materia di sanità penitenziaria.

Dunque, per il passaggio al SSR dei medici già convenzionati con l'amministrazione penitenziaria al posto dell'inquadramento in un ruolo speciale ad esaurimento, come indicato dall'art 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, si prevede l'accesso alle convenzioni di cui agli Accordi collettivi nazionali di categoria (dei medici di medicina generale e dei medici specialisti ambulatoriali). Le linee guida regionali da adottare a tal fine devono perciò occuparsi anche del regime di incompatibilità, proprio per sancire l'applicazione del principio di esclusività dei rapporti di lavoro con il SSN, come declinato negli Accordi collettivi nazionali, anche a tali nuovi convenzionati.

Ancora, la difesa regionale osserva che, fermo restando che la norma è del tutto conforme a Costituzione, l'art. 22 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e

formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie) – oggetto del ricorso di seguito indicato –, regolando la stessa materia già disciplinata dal primo comma dell'art. 31, all'esame di questa Corte, ne comporta l'abrogazione per incompatibilità.

Pertanto, poiché l'art. 31 non avrebbe avuto applicazione, la difesa regionale confida nella cessazione della materia del contendere.

Quanto agli aspetti finanziari precisa comunque che poiché il passaggio del personale in argomento dalla Amministrazione penitenziaria al SSR è espressamente previsto dal d.lgs. n. 222 del 2015 con conseguente trasferimento, quale contributo statale, della somma pari a circa € 17.000.000, quantificata in sede di Conferenza Stato-Regioni, in ogni caso, fermo restando che il suddetto personale transiterebbe nell'Area della medicina convenzionata e non nei ruoli del SSN quale personale dipendente, la relativa spesa troverà copertura attingendo dal Fondo sanitario regionale.

Tale assenza di criticità dal punto di vista della copertura va evidenziata anche per il comma 2 erroneamente ritenuto dal ricorrente in contrasto con il principio del pubblico concorso nonostante faccia espresso riferimento a selezioni pubbliche.

7.– Con ricorso depositato il 24 dicembre 2019, iscritto al n. 114 del r. r. 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, in relazione all'art. 2 della legge n. 740 del 1970, e in riferimento all'art. 81 Cost.

In particolare, il ricorrente espone che l'art. 22 della legge reg. Siciliana impugnata prevede modifiche all'art. 75 della legge reg. Siciliana 8 maggio 2018, n. 8.

La norma, infatti, dispone quanto segue: «1. I commi 2, 3 e 4 dell'articolo 75 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 sono sostituiti dal seguente: “2. Al fine di garantire la continuità dell'assistenza sanitaria della popolazione detenuta, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Assessore regionale per la salute adotta, ai sensi del comma 3 dell'articolo 2 del decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 222, previo parere della Commissione ‘Salute, servizi sociali e sanitari’ dell'Assemblea regionale siciliana, apposite linee guida, ivi compreso il regime di incompatibilità, per la disciplina dei rapporti di lavoro instaurati ai sensi della legge 9 ottobre 1970, n. 740 con il personale sanitario operante presso gli istituti penitenziari, che prevedano l'attribuzione di incarichi a tempo indeterminato, laddove previsto dagli accordi collettivi nazionali di categoria, per lo stesso numero di ore corrispondente a quello oggetto della precedente convenzione intrattenuta con l'amministrazione penitenziaria di riferimento, nel rispetto delle disposizioni previste dai vigenti accordi collettivi nazionali.”. 2. All'attuazione del presente articolo si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Ciò posto, osserva il ricorrente che la disposizione censurata sostituisce i commi 2, 3 e 4 dell'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, riguardanti procedure di stabilizzazione di personale impiegato nella sanità penitenziaria dell'ambito territoriale regionale.

Nel contempo, prevede che l'assessore regionale per la salute adotti linee guida per la disciplina dei rapporti di lavoro instaurati ai sensi della legge n. 740 del 1970 con il personale sanitario operante presso gli istituti penitenziari.

Le linee guida dovrebbero disciplinare tali rapporti di lavoro con particolare riguardo all'attribuzione di incarichi a tempo indeterminato e al regime di incompatibilità.

La legge n. 740 del 1970 disciplina i “rapporti di incarico” per i quali, siano essi definitivi o provvisori, l'art. 2 della legge citata stabilisce la non applicabilità delle norme relative alla incompatibilità o al cumulo

di impieghi, previste per il personale di ruolo, nonché delle incompatibilità e limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il SSN.

Ciò premesso, la difesa statale afferma che l'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 – nel prevedere mediante linee guida dell'assessore regionale la disciplina di rapporti di lavoro riconducibili alla legge n. 740 del 1970 ed introducendo, altresì, un regime di incompatibilità – si pone in contrasto con le previsioni di detta legge, configurandosi una violazione dell'art. 117 Cost., secondo comma, lettera l), che riconduce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile» e quindi, in generale, la disciplina dei rapporti di lavoro.

Inoltre, le disposizioni di cui all'art. 22 della legge regionale in esame, determinando sostanzialmente una proroga dei contratti già oggetto di impugnativa, comportano oneri non compatibili con la cornice economico-finanziaria programmata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Siciliana è sottoposta, e, conseguentemente, si pongono in contrasto con l'art. 81 nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., atteso che le vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale degli enti del SSN si configurano quali principi di coordinamento della finanza pubblica.

8.– Con atto depositato in data 4 febbraio 2020, si è costituita in giudizio la Regione Siciliana eccependo in primo luogo l'inammissibilità del ricorso per non avere il ricorrente tenuto in conto le competenze statutarie della Regione.

Nel merito, espone che le censure non appaiono meritevoli di accoglimento avuto riguardo alle norme di attuazione che regolano le attribuzioni della Regione Siciliana in materia di sanità penitenziaria di cui al d.lgs. n. 222 del 2015.

Al riguardo osserva che la norma regionale autorizza l'Assessore regionale per la salute a dettare le linee guida per la disciplina dei rapporti di lavoro instaurati ai sensi della legge n. 740 del 1970 con il personale sanitario trasferito al SSR e operante presso gli istituti penitenziari, al fine di garantire la continuità dell'assistenza sanitaria della popolazione detenuta e in attuazione del comma 3 dell'art. 2 del d.lgs. n. 222 del 2015.

Inoltre, riferisce che il generico richiamo alla legge n. 740 del 1970 che si assume violata non consente di comprendere in quale parte si determinerebbe il contrasto normativo ad opera della norma regionale e che a ciò non supplisce il mero preventivo richiamo all'art. 2 della legge n. 740 del 1970, il quale prevede la non applicabilità delle norme sulla incompatibilità o sul cumulo di impieghi, previste per il personale di ruolo, nonché delle incompatibilità e limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il SSN. Conseguirebbe pertanto la genericità delle censure.

Di contro, il dettato normativo regionale è attuativo dell'art. 2 del d.lgs. n. 222 del 2015 nella parte in cui – dopo aver disposto il trasferimento al SSR di tutte le funzioni sanitarie svolte nell'ambito del territorio regionale, disponendo al riguardo che la Regione assicuri l'espletamento delle suddette funzioni tramite le ASP nei cui territori sono ubicati gli istituti penitenziari ed i servizi minorili – impone alla Regione stessa (comma 3) di disciplinare, nell'ambito della propria autonomia statutaria, con propri provvedimenti, l'esercizio delle funzioni trasferite e le relative modalità organizzative, gli obiettivi e gli interventi da attuare a tutela della salute dei detenuti e degli internati negli istituti penitenziari nonché dei minori sottoposti a provvedimento penale.

La difesa regionale afferma ancora che l'art. 3 delle norme di attuazione disciplina, poi, il trasferimento dei rapporti di lavoro dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia minorile alle ASP della Regione, ivi inclusi i rapporti di lavoro del personale sanitario instaurati ai sensi della legge n. 740 del 1970.

Sarebbe di tutta evidenza che il passaggio dei rapporti di lavoro dal Ministero della giustizia al SSN determina l'applicazione dei principi di carattere generale che disciplinano lo stesso, tra cui il principio di esclusività sancito dall'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) secondo cui «[c]on il Servizio sanitario nazionale può intercorrere un unico rapporto di lavoro. Tale rapporto è incompatibile con ogni altro rapporto di lavoro dipendente, pubblico o privato, e con altri rapporti anche di natura convenzionale con il Servizio sanitario nazionale».

In attuazione di tale principio generale, volto ad assicurare l'esclusività dei rapporti di lavoro con il SSN, in funzione della valorizzazione e della migliore utilizzazione dei medici, gli Accordi collettivi nazionali della medicina convenzionata (medicina generale, pediatria di libera scelta e specialistica ambulatoriale) prevedono una serie di attività incompatibili con lo svolgimento delle attività previste dai rispettivi accordi.

In tale contesto si inserisce l'art. 22 della legge Reg. Siciliana n. 17 del 2019, che prevede il passaggio nell'area della medicina convenzionata dei rapporti di lavoro dei medici di guardia e degli specialisti operanti presso le strutture carcerarie, già disciplinati rispettivamente dagli artt. 51 e 52 della legge n. 740 del 1970.

Pertanto, una volta transitati nel SSN ed essendo disciplinati dagli accordi collettivi nazionali di categoria, ai rapporti di lavoro si applicano le disposizioni previste dalla normativa di settore e, pertanto, ad essi saranno necessariamente applicate anche le disposizioni che riguardano il regime delle incompatibilità. Ciò sempre in vista del fine ultimo della continuità terapeutica, ai sensi del d.P.C.m. 1° aprile 2008.

Ciò premesso, la difesa regionale non ravvisa al riguardo alcuna forma di contrasto con la legge n. 740 del 1970 né, tanto meno, possibili profili di illegittimità costituzionale.

Infine, quanto alla censura secondo cui continuando a prorogare i contratti già oggetto di impugnativa del ricorso n. 44 del 2018, si sosterebbero oneri incompatibili col Piano di rientro dal disavanzo finanziario cui la Regione è sottoposta, in violazione sia dell'art. 81 che dell'art. 117, terzo comma, Cost., per il contrasto con i principi del coordinamento della finanza pubblica configurabili in materia di spesa di personale, la difesa regionale osserva che il passaggio del personale in argomento dalla amministrazione penitenziaria al SSN è espressamente previsto dal d.lgs. n. 222 del 2015 con conseguente trasferimento, quale contributo statale, della somma pari a circa €17.000.000, quantificata in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Pertanto, fermo restando che il suddetto personale transiterebbe nell'Area della medicina convenzionata e non nei ruoli del SSN quale personale dipendente, l'eventuale incremento di spesa derivante dall'applicazione dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 troverebbe copertura nel Fondo Sanitario regionale, in attuazione del citato d.lgs. n. 222 del 2015, elemento che giustifica, altresì, la previsione relativa all'invarianza finanziaria.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 17 luglio 2018 e iscritto al n. 44 del r. r. 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nei confronti, tra gli altri, dell'art. 64 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale).

Il ricorrente osserva che l'art. 64 della legge regionale censurata, rubricato «Tutela per i soggetti appartenenti al bacino “Emergenza Palermo” (PIP)», dispone il transito, con contratto a tempo indeterminato, presso la società Resais spa, partecipata dalla Regione, di soggetti attualmente utilizzati nelle pubbliche amministrazioni, sia di quelli appartenenti al bacino «Emergenza Palermo ex PIP» di cui all'art. 19 della legge della Regione Siciliana 7 agosto 1997, n. 30 (Misure di politiche attive del lavoro in Sicilia. Modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85. Norme in materia di attività produttive e di sanità. Disposizioni varie), sia di quelli di cui al comma 6 dell'art. 2 della legge della Regione Siciliana 1° febbraio 2006, n. 4 (Riproposizione di norme in materia di consorzi di bonifica e di personale), integrata dall'art. 68 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale).

Secondo il ricorrente la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con la disciplina della gestione del personale e di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, di cui agli artt. 19, 20 e 25, comma 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) e, dunque, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile».

2.– Con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale anche dell'art. 75, commi 2, 3 e 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo anche in relazione all'art. 2, comma 283, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», all'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 222 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana per il trasferimento delle funzioni in materia di sanità penitenziaria) e all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122.

In particolare, ad avviso del ricorrente, il comma 2 dell'art. 75 della legge reg. Siciliana citata – che sostituisce nel comma 5 dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 27 (Disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario) le parole «31 dicembre 2017» con le parole «30 giugno 2018» – determinerebbe la proroga del termine entro il quale le aziende sanitarie provinciali (ASP), in attuazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 222 del 2015, e nelle more delle procedure di selezione tese alla stabilizzazione del rapporto di lavoro, sono autorizzate a prorogare i contratti del personale sanitario di cui alla legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria).

Inoltre, il ricorrente censura il comma 3 dell'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, il quale prevede che nelle more delle procedure di selezione finalizzate alla stabilizzazione, le ASP sono autorizzate a prorogare, sino al 31 dicembre 2018, i rapporti di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2015.

Dette disposizioni, ad avviso della difesa dello Stato, si porrebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., perché amplierebbero il limite temporale di durata dei predetti contratti, contravvenendo alle disposizioni statali di cui all'art. 2, comma 283, della legge n. 244 del 2007 e all'art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 222 del 2015, da ritenersi espressione di principi fondamentali nella materia di «coordinamento della finanza pubblica».

Secondo il ricorrente, inoltre, il successivo comma 4 dell'art. 75 – là dove prevede che, al fine di non disperdere le professionalità già riconosciute dalla legge n. 740 del 1970 ed assicurare il qualificato servizio di assistenza ai detenuti, le ASP sono autorizzate, ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a, e 2, lettere b, c, d ed e e 17, comma 1, lettere a, c, e, f, g, h, l, m, n, o, q, r, s e z, della

legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), ad indire procedure selettive rivolte al personale di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2015 – violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto dette disposizioni non garantirebbero che il personale che si intende stabilizzare sia attualmente impiegato con rapporto di lavoro a tempo determinato a valere su risorse che soggiacciono al limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010.

I medesimi commi dell'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 sono inoltre censurati in riferimento all'art. 81 Cost.

Al riguardo il ricorrente afferma che le citate disposizioni sono suscettibili di determinare risvolti onerosi, incompatibili con la cornice economico-finanziaria programmata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Siciliana è sottoposta.

3.– Con ricorso depositato il 3 maggio 2019 ed iscritto al n. 54 del r. r. 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), per violazione degli artt. 51, 97, quarto comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 e all'art. 19, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 175 del 2016.

In particolare, il ricorrente afferma che la disposizione impugnata, nel prevedere che i soggetti titolari di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato che «prestano servizio presso gli enti in dissesto, gli enti deficitari [...], i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane [...]» transitano in apposita area speciale transitoria a esaurimento istituita presso la Resais spa, con la conseguente trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, violerebbe gli artt. 51, 97, quarto comma, 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché determinerebbe che i lavoratori assunti a tempo determinato, con modalità alternative al pubblico concorso, e quindi senza previo espletamento di una procedura concorsuale, accedano ai benefici della stabilizzazione, peraltro attraverso procedure integralmente riservate non rivolte, dunque, all'esterno.

Ad avviso del ricorrente, inoltre, la disposizione regionale si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 19, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 175 del 2016 e all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, perché la costituzione di un'area transitoria ad esaurimento all'interno della società regionale Resais spa, prescindendo dal piano dei fabbisogni, si porrebbe in contrasto con la previsione di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016; tale disposizione, ai commi 5 e 6, impone alle amministrazioni pubbliche socie di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale, e alle società partecipate di perseguire concretamente gli obiettivi assegnati.

La disposizione censurata violerebbe, dunque, i principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» di cui alle disposizioni statali indicate.

4.– Con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale anche dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, in riferimento agli artt. 51, primo comma, 81, 97, 117, terzo comma, Cost., in relazione al d.P.C.m. 1° aprile 2008, adottato ai sensi dell'art. 2, comma 283, della legge n. 244 del 2007.

Il ricorrente osserva che la disposizione censurata, al comma 1, stabilisce che tutto il personale di sanità penitenziaria trasferito ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2015, ed ancora in servizio alla data del 31 dicembre 2018, è inquadrato secondo specifiche modalità stabilite con decreto dell'Assessore regionale per la salute, con l'istituzione di un ruolo ad esaurimento fino ai raggiunti limiti di età previsti dalla legge n. 740 del 1970 in atto vigenti.

In particolare, la disposizione regionale, ampliando il limite temporale stabilito al 31 dicembre 2017 dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 222 del 2015 e dall'art 3, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016, ricomprienderebbe nel processo di stabilizzazione anche i rapporti di lavoro già oggetto di impugnativa di cui al ricorso n. 44 del 2018; inoltre, si porrebbe in contrasto con l'indicato d.P.C.m., il quale costituisce principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito del trasferimento del personale sanitario penitenziario, al Servizio sanitario regionale (SSR).

Il ricorrente censura, altresì, il comma 2 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, il quale stabilisce che le ASP sono autorizzate ad avviare selezioni pubbliche per l'immissione in ruolo del personale sanitario infermieristico di cui alla legge n. 740 del 1970, in essere alla data del 28 febbraio 2015, ancora esistenti alla data di entrata in vigore del predetto d.lgs. n. 222 del 2015 e trasferito a decorrere dalla medesima data di entrata in vigore dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia alle ASP della Regione.

La disposizione si porrebbe in contrasto con gli artt. 51, primo comma, 81, 97, 117, terzo comma, Cost., in quanto le procedure selettive previste al comma 2 non sarebbero riconducibili al limite di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 e al piano di reclutamento speciale previsto in via transitoria dall'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, determinando risvolti onerosi non compatibili con la cornice economico-finanziaria programmata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Siciliana è sottoposta.

5.– Con ricorso depositato il 24 dicembre 2019 ed iscritto al n. 114 del r. r. 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 22 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie), in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 2 della legge n. 740 del 1970, e in riferimento all'art. 81 Cost.

In particolare, il ricorrente osserva che la disposizione regionale nel prevedere, mediante linee guida dell'assessore regionale, la disciplina di rapporti di lavoro riconducibili alla legge n. 740 del 1970, introducendo, altresì, un regime di incompatibilità, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., secondo cui la disciplina dei rapporti di lavoro è riconducibile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

La disposizione censurata violerebbe, inoltre, gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in quanto darebbe luogo ad una proroga dei contratti già oggetto di impugnativa, comportando oneri non compatibili con la cornice economico-finanziaria programmata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Siciliana è sottoposta, e si porrebbe in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, quali sono le disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale degli enti del SSN.

6.– È riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con i ricorsi indicati in epigrafe.

7.– I giudizi devono essere riuniti in ragione della loro connessione oggettiva, per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

8.– In via preliminare vengono in rilievo le eccezioni di inammissibilità formulate, sotto vari profili, dalla difesa della Regione Siciliana, le quali sono tutte infondate.

8.1.– La resistente, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, oggetto del ricorso n. 44 del 2018, ha eccepito l'eccessiva sinteticità delle censure contenute nel ricorso, non adeguatamente sviluppate.

L'eccezione non può essere accolta.

È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva; il ricorso deve contenere una specifica indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione di merito a sostegno delle censure (ex plurimis, sentenze n. 25 del 2020, n. 261 e n. 32 del 2017 e n. 239 del 2016).

Nella specie – come già ritenuto da questa Corte con riferimento ad altra disposizione impugnata con lo stesso ricorso n. 44 del 2018 e oggetto di una precedente pronuncia (sentenza n. 25 del 2020) – va osservato che l'atto introduttivo – deducendo, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il contrasto con disposizioni statali che disciplinano specificamente la gestione del personale delle società a partecipazione pubblica e richiamando specificamente gli artt. 19, 20 e 25, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 – contiene una, seppur sintetica, argomentazione di merito a sostegno dell'impugnazione, per cui può ritenersi raggiunta quella «soglia minima di chiarezza e di completezza» (ex plurimis, sentenza n. 83 del 2018) che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenza n. 201 del 2018).

Inoltre, con specifico riferimento alle questioni promosse nei confronti dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, oggetto del ricorso n. 114 del 2019, deve rilevarsi, quanto alla genericità delle censure, che il ricorrente ha affermato che la disposizione censurata, nel disciplinare i rapporti di lavoro nell'ambito della sanità penitenziaria, anche in riferimento al regime delle incompatibilità, e nel prevederne la proroga, ha, sia pure sinteticamente, dato conto dei motivi del contrasto con gli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost.

8.2.– La resistente ha eccepito, poi, l'incompleta definizione dell'oggetto del giudizio, non essendosi il ricorrente confrontato con le competenze legislative che lo statuto speciale assegna alla Regione Siciliana e, in particolare, con la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali» di cui all'art. 14, lettera p), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Inoltre, la Regione ha ulteriormente eccepito che il ricorrente, nell'invocare la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., ha ommesso il riferimento alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Il ricorrente avrebbe dovuto tener presente, sia pure implicitamente, l'esistenza di competenze proprie della Regione ad autonomia speciale, riconosciute dallo statuto.

Anche tali eccezioni – già parimenti rigettate da questa Corte con riferimento ad altra disposizione impugnata, oggetto di una precedente pronuncia (sentenza n. 25 del 2020) – non possono essere accolte.

Secondo la costante giurisprudenza, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di una Regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 119 del 2019, n. 58 del 2016, n. 151 del 2015 e n. 288 del 2013).

Deve, tuttavia, rilevarsi che, nel caso di specie, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto la violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», facendo espresso riferimento agli artt. 19, 20, e 25, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, i quali recano la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica.

Nella fattispecie in esame il contenuto di carattere certamente privatistico delle norme censurate, nella parte in cui dispongono il transito, con contratto a tempo indeterminato, anche parziale, presso la Resais spa, di soggetti già utilizzati nelle pubbliche amministrazioni, nonché la natura del parametro evocato «ordinamento civile» escludono, di per sé, l'utilità di uno scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie, avendo il ricorrente ben presente che lo Statuto speciale per la Regione Siciliana nulla dispone sulla competenza legislativa regionale nella materia «ordinamento civile» (sentenze n. 25 del 2020, n. 103 del 2017, n. 252 e n. 58 del 2016).

8.3.– Sempre in via preliminare, occorre evidenziare che, successivamente al deposito dei ricorsi, il legislatore regionale è intervenuto ulteriormente.

In particolare, l'art. 3, comma 4, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie), ha modificato l'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018. Oltre a prevedersi la decorrenza del transito presso la Resais spa dal 1° luglio 2019, in sostituzione della data del 1° gennaio 2019 (lettera a dell'art. 64 impugnato, poi soppressa dall'art. 2, comma 1, della legge reg. Siciliana 28 dicembre 2018, n. 26, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 3 della legge regionale 24 febbraio 2000, n. 6. Modifiche all'articolo 3 della legge regionale 16 dicembre 2018, n. 24»), si è aggiunto che «le operatività istruttorie» debbono essere concluse entro il 28 febbraio 2019 (lettera b), ed inoltre, che entro la «data di conclusione delle operatività istruttorie il dipartimento regionale della famiglia e delle politiche sociali e il dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative, la Resais e le parti sociali definiranno gli aspetti economici e normativi del transito» (lettera c).

Il medesimo art. 3, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, ha modificato anche il comma 2 dell'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, in quanto la clausola circa il mantenimento dell'erogazione dell'assegno di sostegno al reddito, già prevista, è stata estesa all'ipotesi che il giudizio di costituzionalità si concluda con pronuncia negativa (lettera d).

Inoltre, al comma 3 dell'art. 64 della legge reg. Siciliana citata, le parole «entro il 30 luglio», sono state sostituite dalle parole «entro e non oltre tre giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge» (lettera e).

Si tratta di modifiche che non influiscono sulla questione di legittimità costituzionale, dal momento che le questioni promosse sono indirizzate, esclusivamente, nei confronti del comma 1 dell'art. 64 della legge reg. Siciliana menzionata, nella parte in cui dispone il transito, con contratto a tempo indeterminato, anche parziale, presso la Resais spa, di soggetti già utilizzati nelle pubbliche amministrazioni e appartenenti al bacino di cui all'art. 19 della legge reg. Siciliana n. 30 del 1997, nonché al comma 6 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 4 del 2006, integrata dall'art. 68 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2015. In questa parte la disposizione censurata è rimasta immutata.

Quanto, poi, alle modifiche che hanno interessato l'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, deve rilevarsi che l'art. 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 ne ha modificato il comma 1, sostituendo le parole «entro il 30 giugno», con le parole «entro il 31 dicembre 2019». La modifica attiene, esclusivamente, al termine per la proposizione della richiesta «di transito» e, pertanto, non incide sulle censure di illegittimità costituzionale in esame.

8.4.– In riferimento, poi, alle censure formulate nei confronti dell'art. 75, commi 2, 3 e 4, della reg. Siciliana n. 8 del 2018, la difesa regionale ha eccepito l'erronea indicazione, quale parametro interposto, del d.P.C.m. 1° aprile 2008 (Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria); secondo la resistente, il ricorrente avrebbe dovuto indicare il d.lgs. n. 222 del 2015, che reca le norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana per il trasferimento delle funzioni in materia di sanità penitenziaria.

Anche tale eccezione non può trovare accoglimento.

Deve rilevarsi che il ricorrente ha espressamente indicato il citato d.P.C.m., adottato ai sensi dell'art. 2, comma 283, della legge n. 244 del 2007, in stretta connessione con il d.lgs. n. 222 del 2015, emanato in attuazione delle norme dello statuto siciliano per il trasferimento delle funzioni in materia di sanità penitenziaria.

Deve, pertanto, escludersi che il ricorrente abbia fatto esclusivo riferimento – quale parametro interposto – ad una fonte non avente rango normativo primario.

Questa Corte, peraltro, con sentenza n. 149 del 2010, ha già riconosciuto la natura di principio fondamentale della legislazione dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica all'art. 2, comma 283, della menzionata legge finanziaria per il 2008, esaminato anche in quell'occasione congiuntamente al citato d.P.C.m.

8.5.– Infine, non può essere accolta la richiesta della difesa regionale di dichiarare la cessazione della materia del contendere con riferimento alla questione dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

Come più innanzi sarà evidenziato, tale ultima disposizione, che solo sostituisce i commi 2, 3 e 4 dell'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, non abroga né espressamente, né per incompatibilità, il citato art. 31, il quale pertanto rimane vigente nel contenuto normativo che verrà più avanti precisato.

9.– Passando al merito, le questioni di legittimità costituzionale possono essere suddivise in due gruppi in ragione della connessione di argomenti.

Il primo gruppo ha ad oggetto le disposizioni che intervengono sulla disciplina del rapporto di lavoro del personale precario della Regione Siciliana e, dunque, l'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 (r. r. n. 44 del 2018) e l'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 (r. r. n. 54 del 2019).

Il secondo gruppo ha, invece, ad oggetto le disposizioni che riguardano la disciplina dei rapporti di lavoro nel settore della sanità penitenziaria e, dunque, l'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 (r. r. n. 44 del 2018), l'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 (r. r. n. 54 del 2019) e l'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 (r. r. n. 114 del 2019).

10.– Può, quindi, procedersi ad esaminare il primo gruppo di questioni di legittimità costituzionale.

11.– La questione, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., avente ad oggetto l'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 è fondata.

11.1.– Come già rilevato, la censura del ricorrente si appunta solo sul comma 1 di tale disposizione che prevede, per due categorie di soggetti utilizzati all'interno delle pubbliche amministrazioni della Regione, il transito «con contratto a tempo indeterminato, anche parziale» presso la Resais spa, società costituita dall'ente siciliano per l'industria e che vede la Regione stessa come socio unico.

Si tratta di una società a partecipazione pubblica che esercita la «gestione dei servizi di interesse generale per la Regione» – come espressamente prevede l'art. 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 – e che, nel contesto della politica perseguita dal legislatore siciliano per avviare a risoluzione l'annoso e risalente problema del precariato, soprattutto giovanile, è deputata, tra l'altro, al ruolo di collettore di varie tipologie di rapporti precari con amministrazioni pubbliche nella Regione.

La forte valenza sociale di questa strategia ha indotto il legislatore regionale ad affidare specificamente a tale società i compiti tipici delle società a partecipazione pubblica di diritto singolare, come prescritto dal

menzionato art. 27 con il richiamo della disciplina di cui all'art. 1, comma 4, lettera a), del d.lgs. n. 175 del 2016; disposizione questa che prevede appunto che tali società possono anche essere deputate al perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse e tale è certamente l'obiettivo del graduale rientro dal precariato.

La possibilità di una disciplina speciale per le società a partecipazione pubblica di diritto singolare non consente, però, una deroga alle regole del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regione. In particolare, il transito «con contratto a tempo indeterminato, anche parziale», presso la Resais spa è previsto ex lege, in forza della disposizione censurata, con un mutamento soggettivo e oggettivo di rapporti, in via generale, formativi in corso presso amministrazioni pubbliche della Regione: una vera e propria novazione del rapporto che appartiene alla materia dell'«ordinamento civile» ed eccede pertanto le competenze legislative della Regione Siciliana.

I beneficiari di tale misura sono, infatti, da una parte i soggetti appartenenti al bacino di cui all'art. 19 della legge reg. Siciliana n. 30 del 1997, recante i Piani per l'inserimento professionale di giovani privi di occupazione, ossia di progetti che – nel contesto delle politiche attive del lavoro dell'epoca – prevedevano lo svolgimento di lavori socialmente utili, nonché la partecipazione ad iniziative formative, anche con lo svolgimento di esperienze lavorative.

L'altra categoria dei destinatari della disposizione è costituita da soggetti impegnati parimenti in lavori socialmente utili, previsti dall'art. 2, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 4 del 2006.

Entrambi costituiscono quindi rapporti di tipo formativo, piuttosto che lavorativo, in favore di amministrazioni pubbliche della Regione; rapporti che, in forza della disposizione censurata, mutano – con l'effetto della loro stabilizzazione ex lege – in contratti a tempo indeterminato, anche parziale, presso la Resais spa secondo non meglio definite “procedure di transito” e comunque non nel rispetto della disciplina delle eccedenze di personale e delle nuove assunzioni dettata, per le società a partecipazione pubblica, dal d.lgs. n. 175 del 2016, segnatamente agli artt. 19, 20 e 25.

11.2.– Si ricade quindi nella materia dell'«ordinamento civile».

In proposito questa Corte, nel delineare i confini tra ciò che è ascrivibile alla materia «ordinamento civile» e ciò che, invece, è riconducibile alla competenza legislativa residuale regionale, ha di recente ribadito «che sono da ricondurre alla prima “gli interventi legislativi che [...] dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (ex multis, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015)” (sentenza n. 32 del 2017) e rientrano, invece nella seconda, “i profili pubblicistico – organizzativi dell'impiego pubblico regionale” (sentenze n. 241 del 2018 e n. 149 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 191 del 2017 e n. 63 del 2012)» (sentenza n. 25 del 2020).

Si è, altresì, asserito che «“la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione” (così la sentenza n. 95 del 2008; ma in tal senso sono anche le successive pronunce n. 159 del 2008, n. 100 e n. 235 del 2010)” (sentenza n. 141 del 2012, punto 6. del Considerato in diritto). Questa Corte, nell'escludere che ricorresse la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ha ribadito che “[l]a norma [impugnata] “spiega la sua efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del contratto di lavoro e incide in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive” (sentenza n. 235 del 2010)» (sentenza n. 241 del 2018).

Inoltre, questa Corte ha affermato che deve ritenersi integrata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., quando la disciplina regionale, consentendo la trasformazione di contratti precari di lavoratori in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, incide sulla regolamentazione del rapporto precario

già in atto e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto, e determina, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico, ovvero il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione (sentenza n. 51 del 2012).

Ciò è vero anche per una Regione ad autonomia speciale, quale la Regione Siciliana. Questa Corte ha infatti ripetutamente affermato la riconducibilità della regolamentazione del rapporto di pubblico impiego privatizzato ovvero contrattualizzato, ivi compreso quello relativo al personale delle Regioni a statuto speciale, alla materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (ex plurimis, sentenze n. 16 del 2020, n. 81 del 2019, n. 172 del 2018, n. 257 del 2016, n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007).

11.3.– Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nella parte in cui prevede, per i soggetti ivi indicati e sopra richiamati, il transito con contratto a tempo indeterminato, anche parziale, presso la Resais spa.

Rimane non di meno la possibilità – prevista dalla disposizione censurata, come novellata dalla normativa successiva – che il Dipartimento regionale della famiglia e delle politiche sociali e il Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative, la Resais spa e le parti sociali definiscano in altro modo tale transito quanto agli aspetti economici e normativi: non già sulla base della norma regionale qui dichiarata costituzionalmente illegittima in parte qua, bensì nel rispetto e in applicazione, quanto ai profili di ordinamento civile, della normativa statale dettata in particolare dal d.lgs. n. 175 del 2016 e segnatamente dagli artt. 19, 20 e 25.

12.– È altresì fondata – per le medesime ragioni – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, in riferimento sia all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sia all'art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento degli altri parametri.

12.1.– La disposizione censurata interviene sull'art. 3 della precedente legge reg. Siciliana n. 27 del 2016, che prevedeva varie ipotesi di stabilizzazione del personale precario, quale quello dei comuni e degli enti territoriali compresi nel territorio della Regione. In particolare il comma 18 dell'art. 3 dettava una regolamentazione transitoria, «nelle more della stabilizzazione negli enti di provenienza», che già coinvolgeva la Resais spa. Tale comma è stato riformulato dal comma 1 dell'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, anche con l'aggiunta del comma 18-bis. Inoltre, i commi 2 e 3 dell'art. 23 completano la disciplina che non ha più l'originaria connotazione transitoria, ma si atteggia a straordinaria stabilizzazione ex lege di personale precario.

Anche tale disposizione (l'art. 23) – al pari del già esaminato art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 – prevede il transito presso la medesima Resais spa, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, di specifiche categorie di lavoratori titolari di contratti di lavoro subordinato, a tempo determinato, che prestano servizio presso enti in dissesto, enti deficitari con piano di riequilibrio già approvato dall'organo consiliare, liberi consorzi comunali e Città metropolitane.

In particolare, si tratta dei soggetti inseriti nell'elenco regionale di cui all'art. 30, comma 1, della legge della Regione Siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale). Tale elenco, formato sulla base di determinati criteri (anzianità lavorativa, carichi di famiglia, anzianità anagrafica), contempla sia titolari di contratto a tempo determinato, sia soggetti utilizzati in attività socialmente utili. La disposizione impugnata, però, fa riferimento solo ai primi e prevede espressamente la trasformazione del rapporto da lavoro subordinato a tempo determinato in lavoro a tempo indeterminato.

Anche questa ulteriore disposizione regionale censurata, determinando il transito presso la Resais spa, dispone pertanto l'automatica stabilizzazione di lavoratori a termine, già utilizzati presso altre pubbliche amministrazioni, senza prevedere il rispetto delle disposizioni di cui agli artt. 19, 20 e 25 del d.lgs. n. 175

del 2016, in tal modo consentendo la trasformazione di rapporti precari in rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Il passaggio in un'apposita area speciale transitoria ad esaurimento istituita presso la Resais spa sta a significare proprio la trasformazione oggettiva e soggettiva del rapporto di lavoro, peraltro facendo salva la possibilità per tale personale, così transitato e quantunque da considerarsi "assunto" dalla Resais spa, di partecipare alle eventuali procedure di stabilizzazione da parte degli enti di originaria provenienza.

Questa prevista stabilizzazione ex lege invade la materia dell'«ordinamento civile».

13.– Inoltre, ancora con specifico riferimento all'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, il ricorrente deduce altresì la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 19, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 175 del 2016 e all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, richiamati quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

13.1.– Con riferimento a tale parametro, deve osservarsi che la disposizione censurata si limita a richiamare le procedure di stabilizzazione di personale di cui all'art. 26 legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

Invece, nella fattispecie, vertendosi in tema di reclutamento di personale da parte di una società a partecipazione pubblica, la disposizione statale di diretto riferimento è, quanto alla necessaria previsione del bisogno di personale e della correlata spesa, quella di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 19 del t.u. in materia di società a partecipazione pubblica (richiamato d.lgs. n. 175 del 2016).

Il suddetto art. 19, infatti, al comma 5, dispone che «[l]e amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera» ed, al comma 6, prevede che «[l]e società a controllo pubblico garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi di cui al comma 5 tramite propri provvedimenti da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello».

Può quindi ritenersi che le previsioni di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016 rivestono la natura di principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento, in particolare quanto alle assunzioni del personale.

Ciò costituisce uno dei punti centrali della riforma sulle partecipazioni pubbliche, giustificata dalla finalità di tenere sotto controllo non solo le dinamiche occupazionali, ma anche i relativi oneri economici in un settore molto delicato in ragione della possibilità che i costi si ripercuotano sulla finanza pubblica.

Al riguardo, questa Corte ha ripetutamente «qualificato le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto le stesse perseguono la finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale» (così le sentenze n. 72 del 2013 e n. 51 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 231 del 2017); principi compatibili con la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 175 del 2016.

Tali principi sono violati dall'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, proprio perché l'impugnata disposizione prescinde dal rispetto delle prescrizioni di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016 nel prevedere il transito di soggetti titolari di contratto di lavoro a tempo determinato alla Resais spa con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

14.– Deve essere, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge della Regione Siciliana n. 1 del 2019, per violazione sia del secondo comma, lettera l), sia del terzo comma, dell'art. 117 Cost., nella parte in cui prevede il transito dei soggetti titolari di contratto di lavoro a tempo determinato presso la Resais spa con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Rimane non di meno la possibilità della stabilizzazione di tali rapporti di lavoro a tempo determinato (non già ex lege in forza della disposizione regionale qui dichiarata costituzionalmente illegittima in parte qua, ma) nel rispetto e in applicazione della disciplina delle società a partecipazione pubblica di cui al d.lgs. n. 175 del 2016 e segnatamente dell'art. 19, commi 5 e 6, sulla gestione del personale, oltre che dell'art. 20, comma 4, quanto alle limitazioni per procedere a nuove assunzioni.

15.– Restano assorbite le ulteriori censure formulate, in riferimento agli artt. 51 e 97 Cost., nei confronti dell'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019.

16.– Occorre, ora, passare all'esame del secondo gruppo di questioni di legittimità costituzionale, riguardanti il personale della sanità penitenziaria e concernenti l'art. 75, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, l'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 e l'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

17.– Prima di procedere all'esame nel merito delle censure, giova richiamare in breve il quadro normativo in cui le disposizioni regionali censurate si collocano.

Lo specifico settore della sanità penitenziaria fa originariamente riferimento alla legge n. 740 del 1970, che ha previsto, tra le altre, la figura del «medico incaricato».

Tale normativa ha significativamente innovato la regolamentazione della sanità penitenziaria, istituendo la categoria dei medici, dei farmacisti e dei veterinari cosiddetti incaricati, e il servizio di guardia medica e di guardia infermieristica.

Nell'ambito della sanità penitenziaria, dunque, si sono venuti a configurare differenti categorie di lavoratori: quelle del personale sanitario dipendente di ruolo degli Istituti di prevenzione e di pena e quelle del personale sanitario cosiddetto incaricato legato all'amministrazione penitenziaria da un rapporto di incarico libero professionale, specificamente disciplinato dalla legge n. 740 del 1970.

Circa la natura dei rapporti di lavoro del personale sanitario cosiddetto incaricato, questa Corte ha già affermato che le prestazioni rese da questi ultimi non ineriscono a un rapporto di lavoro subordinato, ma sono inquadrabili nella prestazione d'opera professionale, in regime di parasubordinazione e che, diversamente dagli impiegati civili dello Stato, i medici «incaricati» possono esercitare liberamente la professione e assumere altri impieghi o incarichi (sentenze n. 149 del 2010 e n. 577 del 1989).

Si tratta, dunque, di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, instaurati con concorso bandito dal Ministero della giustizia, in relazione ai quali mancano quei vincoli di esclusività e incompatibilità che rappresentano un aspetto tipico del rapporto di lavoro del personale sanitario dipendente (sentenza n. 76 del 2015).

La legge n. 740 del 1970 ha regolamentato in dettaglio il rapporto di incarico con la previsione di diritti e doveri, nonché di possibili sanzioni disciplinari, stabilendo anche la cessazione dall'incarico per limiti di età. Nonostante il parallelismo con il rapporto di pubblico impiego, si tratta però di personale, operante nel settore della sanità, che non appartiene ai ruoli organici dell'amministrazione penitenziaria.

Dopo l'istituzione del SSN il legislatore ha ritenuto di superare questo assetto della sanità penitenziaria.

La riforma prende l'avvio con il d.lgs. 22 giugno 1999, n. 230 (Riordino della medicina penitenziaria, a norma dell'articolo 5 della legge 30 novembre 1998, n. 419), che all'art. 6 ha previsto che con uno o più decreti del Ministro della sanità e del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, avrebbe dovuto essere individuato il personale operante negli istituti penitenziari da trasferire al SSN.

Si arriva così alla legge n. 244 del 2007, il cui art. 2, al comma 283, prevede che, al fine di dare completa attuazione al riordino della medicina penitenziaria di cui al d.lgs. n. 230 del 1999, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, su proposta del Ministro della salute e del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sarebbe stato definito il trasferimento al SSN di tutte le funzioni sanitarie svolte dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia.

Il successivo comma 284 del medesimo art. 2 prevede poi che, nelle more del definitivo trasferimento al SSN delle funzioni sanitarie, del personale e delle risorse in materia di medicina penitenziaria, erano intanto prorogati i rapporti di incarico, di collaborazione o convenzionali del personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena, non appartenente ai ruoli organici dell'amministrazione penitenziaria, in corso alla data del 28 settembre 2007.

L'attuazione di tali previsioni è recata dal citato d.P.C.m. 1° aprile che, tra l'altro, contiene all'art. 3 una duplice prescrizione.

Da una parte, i rapporti di lavoro del personale sanitario instaurati ai sensi della legge n. 740 del 1970, in essere alla data del 15 marzo 2008, sono trasferiti, a decorrere dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto, dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia alle Aziende sanitarie locali del SSN nei cui territori erano ubicati gli istituti e servizi penitenziari e i servizi minorili di riferimento e continuavano ad essere disciplinati dalla citata legge n. 740 del 1970.

D'altra parte, i rapporti di incarico a tempo determinato con scadenza anteriore al 31 marzo 2009, sono prorogati per la durata di dodici mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore del dello stesso d.P.C.m.

Però, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, l'art. 8 del d.P.C.m. citato ha rimesso il trasferimento del personale della sanità penitenziaria alle modalità previste dai rispettivi statuti e dalle correlate norme di attuazione.

Per la Regione Siciliana è intervenuto il d.lgs. n. 222 del 2015, che detta (in particolare all'art. 3) una disciplina parallela e simmetrica a quella del richiamato d.P.C.m.

Infatti, da una parte, essa ha previsto (all'art. 3, comma 1) che il personale medico, infermieristico e tecnico, dipendente di ruolo, in servizio alla data del 28 febbraio 2015 e ancora presente alla data di entrata in vigore del richiamato decreto, che esercitava le funzioni sanitarie di cui all'art. 2 nell'ambito del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e del Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia di competenza del territorio regionale, fosse trasferito dalla data di entrata in vigore del decreto alle ASP della Regione nel cui ambito territoriale di competenza sono ubicati gli istituti penitenziari e i servizi minorili ove tale personale presta servizio.

D'altra parte, ha stabilito (art. 3, comma 7) che i rapporti a tempo determinato con scadenza entro dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto, fossero prorogati, «ove non in contrasto con la disciplina del lavoro a tempo determinato», per la durata di dodici mesi a decorrere dalla medesima data di entrata in vigore del decreto: una proroga eccezionale del termine, non già una stabilizzazione ex lege di tali rapporti a tempo determinato.

Quindi, la disciplina, recata in tale specifico settore dai commi 283 e 284 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 e dal successivo citato d.P.C.m. è stata specificamente replicata per la Regione Siciliana dal d.lgs. n. 222 del 2015, in considerazione della competenza legislativa regionale in materia di sanità, di cui all'art. 17 dello Statuto speciale della Regione Siciliana.

18.– In tale quadro normativo, dunque, vanno ora esaminate, nel merito, le censure di illegittimità costituzionale in riferimento a ciascuna disposizione censurata.

19.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, in riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Deve al riguardo rilevarsi che, attraverso tali disposizioni, il legislatore regionale ha prorogato la durata dei contratti a termine del personale sanitario, di cui alla legge n. 740 del 1970, con l'assunzione dell'onere economico conseguente a tale proroga.

La disposizione di cui al comma 2 dell'art. 75 della legge reg. Siciliana citata proroga, infatti, fino al 30 giugno 2018, i contratti di lavoro che, nel quadro dell'assetto del richiamato d.lgs. n. 222 del 2015, sarebbero dovuti giungere al termine finale, salve le procedure di stabilizzazione a opera delle ASP nelle quali è confluito il personale sanitario che già in precedenza operava con incarico a tempo indeterminato.

Parimenti, la disposizione di cui al comma 3 dell'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, proroga ulteriormente tali rapporti, stabilendo che, nelle more delle procedure di selezione finalizzate alla stabilizzazione, le ASP sono autorizzate a prorogarli fino al 31 dicembre 2018.

La previsione di proroghe, rispettivamente al 30 giugno 2018 e al 31 dicembre 2018, ampliando il limite temporale di durata dei predetti contratti, integra la violazione di un principio di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) in relazione all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, che pone un limite di spesa per tale personale a tempo determinato (pari al cinquanta per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009). Tale disposizione reca anche l'espressa sua qualificazione come principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica per le Regioni, le Province autonome, gli Enti locali e gli enti del SSN. In proposito, questa Corte ha già affermato che essa disposizione rechi un principio fondamentale in tema di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 89 del 2014 e n. 61 del 2014).

Si ha, quindi, che la protrazione dei rapporti a termine oltre il limite temporale previsto dal d.lgs. n. 222 del 2015, contemplata dalle disposizioni censurate (art. 75, commi 2 e 3), comporta un aggravamento di spesa per tale personale precario nella misura in cui non prescrive il rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010.

Deve, dunque, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che le proroghe debbano rispettare i limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010.

20.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 4, della legge reg. Siciliana, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., non è fondata.

La disposizione censurata, per non disperdere le professionalità già riconosciute dalla legge n. 740 del 1970 e al fine di assicurare il qualificato servizio di assistenza ai detenuti, prevede che le ASP siano autorizzate a indire procedure selettive rivolte al personale di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2015 che, come più volte riferito, disciplina il trasferimento dei rapporti di lavoro in materia di sanità penitenziaria.

In particolare, la norma regionale in esame dispone che le ASP sono autorizzate alla indizione delle procedure selettive ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n.75 del 2017, che disciplina le condizioni per il superamento da parte delle pubbliche amministrazioni di rapporti di lavoro precario, attraverso le assunzioni a tempo indeterminato, nel rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28 del d. l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010.

La stessa disposizione censurata, attraverso il rinvio alle procedure selettive di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, da effettuarsi nel rispetto del limite di spesa di cui al citato comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, garantisce il rispetto del limite di spesa indicato, e pertanto non viola l'art. 117, terzo comma, Cost.

21.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Siciliana, n. 8 del 2018, promossa in riferimento all'art. 81 Cost., non è fondata.

L'art. 103 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nel prevedere che gli effetti della manovra finanziaria e la relativa copertura sono indicati nei prospetti allegati, conduce a escludere la violazione dell'art. 81 Cost.; il ricorrente, peraltro, non ha formulato specifiche osservazioni sull'adeguatezza delle risorse ivi indicate (sentenza di questa Corte n. 133 del 2017).

22.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 51, 81, 97 e 117, terzo comma, Cost., non sono fondate nei termini che seguono.

Si è già prima evidenziato che il d.lgs. n. 222 del 2015 – il quale reca le norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana per il trasferimento delle funzioni in materia sanitaria penitenziaria – ha disciplinato le modalità, i criteri e le procedure per il trasferimento al Servizio sanitario della Regione delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro delle risorse finanziarie, delle attrezzature, degli arredi e dei beni strumentali relativi alla sanità penitenziaria (art. 1); e ha, al contempo, previsto il trasferimento al medesimo Servizio sanitario della Regione di tutte le funzioni sanitarie svolte dall'amministrazione penitenziaria (art. 2).

L'art. 3 del medesimo decreto legislativo ha, invece, disciplinato il trasferimento dei rapporti di lavoro sia con riferimento al personale medico, infermieristico e tecnico, dipendente di ruolo dell'amministrazione penitenziaria; sia, come indicato nel comma 7, in relazione ai rapporti di lavoro, a tempo indeterminato e a tempo determinato, instauratisi ai sensi della legge n. 740 del 1970.

In particolare, con specifico riferimento agli incarichi a tempo determinato si è previsto che, ove essi fossero scaduti entro dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto medesimo, essi sarebbero stati prorogati per la durata di 12 mesi a decorrere dalla stessa data.

Mentre, per i rapporti a tempo indeterminato, anch'essi instaurati ai sensi della citata legge, la disposizione in esame ha previsto, qualora ancora in essere alla data di entrata in vigore del decreto, il loro trasferimento alle ASP della Regione, continuando a essere disciplinati dalla legge n. 740 del 1970.

Inoltre, il d.lgs. n. 222 del 2015, ai fini dell'esercizio da parte del SSR delle funzioni sanitarie afferenti la medicina penitenziaria, ha stabilito, all'art. 7, che le risorse finanziarie nella disponibilità del SSN

secondo quanto indicato dall'art. 6, comma 1, del citato d.P.C.m. 1° aprile del 2008, fossero trasferite alla Regione Siciliana, nella misura e secondo i criteri definiti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regione e Province autonome.

In questo contesto normativo, deve dunque rilevarsi che, con l'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 censurata, il legislatore regionale, in esecuzione di quanto disposto dalle norme di attuazione statutarie di cui al d.lgs. n. 222 del 2015, ha dato seguito alle procedure di inquadramento del personale di sanità penitenziaria (comma 1) e di trasferimento del personale infermieristico (comma 2) che, ai sensi della legge n. 740 del 1970, era già titolare di contratti a tempo indeterminato con l'amministrazione penitenziaria.

A tanto il legislatore regionale ha provveduto attraverso le risorse finanziarie di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015.

L'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, interpretato, dunque, nel senso che esso si riferisce ai rapporti di lavoro con incarico a tempo indeterminato ai sensi della legge n. 740 del 1970, porta a ritenere che non si determina la trasformazione di rapporti di lavoro a termine in rapporti a tempo indeterminato, con conseguente stabilizzazione degli stessi, come invece paventato dalla difesa dello Stato. Di qui l'insussistenza della violazione degli artt. 51 e 97 Cost.

La disciplina prefigurata dal legislatore regionale con la disposizione censurata, anche sotto il profilo delle risorse finanziarie, deve essere interpretata nel senso che essa attua quanto previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015, non ponendosi in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, né con l'art. 81 Cost.

23.– Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., non è fondata nei termini che seguono.

La disposizione, sostituendo l'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, prevede che l'Assessore regionale per la salute adotti apposite linee guida – anche con riferimento al regime di incompatibilità – in ordine ai rapporti di lavoro del personale sanitario di cui alla legge n. 740 del 1970 che prevedano l'attribuzione di incarichi a tempo indeterminato, per lo stesso numero di ore corrispondente a quello oggetto della precedente convenzione intrattenuta con l'amministrazione penitenziaria, stabilendo il rispetto delle disposizioni previste dai vigenti accordi collettivi nazionali.

Nel riferirsi al regime delle incompatibilità, la norma censurata rinvia agli accordi collettivi nazionali di categoria, con la conseguenza che le linee guida adottate dall'Assessore regionale per la salute sono meramente ricognitive delle attività di contrattazione collettiva e attengono ai profili organizzativi del servizio.

Nel contesto del trasferimento dei rapporti della sanità penitenziaria nell'area della medicina convenzionata con il SSR, la disposizione censurata si limita, quindi, a riconoscere che l'attribuzione degli incarichi a tempo indeterminato deve tener conto della disciplina delle incompatibilità applicabile ai medici della sanità convenzionata, ma non attribuisce all'Assessore regionale per la salute alcun potere regolatorio in deroga nell'adozione delle menzionate linee guida.

Così interpretata la norma censurata, deve essere dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale con riferimento alla violazione della competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile».

24.– Altresì le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. non sono fondate.

La norma censurata nel prevedere, in ordine ai rapporti di lavoro del personale sanitario di cui alla legge n. 740 del 1970, l'attribuzione di incarichi a tempo indeterminato, per lo stesso numero di ore corrispondente a quello oggetto della precedente convenzione intrattenuta con l'amministrazione penitenziaria, non determina, diversamente da quanto affermato dal ricorrente, la proroga dei contratti a tempo determinato, e quindi, la violazione delle disposizioni statali in tema di contenimento della spesa del personale degli enti del SSN.

Come già prima evidenziato, anche in riferimento alla disposizione in esame sotto il profilo delle risorse finanziarie impiegate per dare attuazione alla riforma della sanità penitenziaria, viene in rilievo il già richiamato art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015, che assicura che la disposizione censurata si colloca nel rispetto di tale norma di attuazione dello statuto speciale di autonomia della Regione Siciliana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 1, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui prevede il transito dei soggetti ivi indicati con contratto a tempo indeterminato, anche parziale, presso la Resais spa;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui prevede il transito di soggetti titolari di contratto di lavoro a tempo determinato presso la Resais spa con contratto di lavoro a tempo indeterminato;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nella parte in cui non prevede il rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (r. r. n. 44 del 2018);

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 81 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (r. r. n. 44 del 2018);

6) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 51, 81, 97 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (r. r. n. 54 del 2019);

7) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (r. r. n. 114 del 2019);

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (r. r. n. 114 del 2019).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 agosto 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

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.



CORTE COSTITUZIONALE



Sentenza **126/2020**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente CARTABIA - Redattore SCIARRA

Udienza Pubblica del **20/05/2020** Decisione del **20/05/2020**

Deposito del **25/06/2020** Pubblicazione in G. U. **01/07/2020**

Norme impugnate: Artt. 1, c. 3°, e 2 della legge della Regione Toscana 28/06/2019, n. 38.

Massime: **43220 43221 43222 43223 43224**

Atti decisi: **ric. 93/2019**

Massima n. 43220

Titolo

Sopravvenienze nel giudizio principale - Abrogazione di norme evocate a parametro interposto - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale - Permanenza dell'interesse a ricorrere - Ammissibilità del ricorso - Rigetto di eccezione preliminare.

Testo

Nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 2 della legge reg. Toscana n. 38 del 2019, non è accolta l'eccezione d'inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse. La parte ricorrente, pur evocando a parametro interposto le previsioni dell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018, abrogate a far data dal 1° gennaio 2020, lamenta, in primo luogo, la violazione della competenza esclusiva dello Stato nelle materie dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Rispetto a tale doglianza, che contesta in radice il potere legislativo esercitato dalla Regione, non si può ritenere che sia venuto meno l'interesse del Governo a ottenere una pronuncia di accoglimento.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Toscana 28/06/2019 n. 38 art. 1 co. 3

legge della Regione Toscana 28/06/2019 n. 38 art. 2

Massima n. 43221

Titolo

Sopravvenienze nel giudizio principale - Abrogazione di norme evocate a parametro interposto - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale - Permanenza dell'interesse a ricorrere - Esclusione della cessazione della materia del contendere.

Testo

Nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 2 della legge reg. Toscana n. 38 del 2019, non è accolta la richiesta di dichiarare la cessazione della materia del contendere. La parte ricorrente, pur evocando le previsioni dell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018, abrogate a far data dal 1° gennaio 2020, lamenta, in primo luogo, la violazione della competenza esclusiva dello Stato nelle materie dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Pertanto, l'evoluzione del quadro normativo non cancella la dedotta invasione della sfera di competenza esclusiva statale e, di là da ogni altro rilievo sui presupposti della cessazione della materia del contendere, non può dispensare l'esame nel merito delle censure proposte.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Toscana 28/06/2019 n. 38 art. 1 co. 3

legge della Regione Toscana 28/06/2019 n. 38 art. 2

Massima n. 43222

Titolo

Ricorso in via principale - Motivazione adeguata dei principi che si assumono violati - Ammissibilità del ricorso - Rigetto di eccezione preliminare.

Testo

Nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 2 della legge reg. Toscana n. 38 del 2019, non è accolta l'eccezione d'inammissibilità della censura, per genericità e carenza di argomenti idonei a dimostrare con quali principi finanziari, nella specie, la legge regionale impugnata entri in conflitto. Le doglianze del ricorso, identificando nell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018 il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica che ritiene violato dal legislatore regionale, sono avvalorate da un'argomentazione adeguata. Se la disposizione indicata dal ricorrente rappresenti tale principio fondamentale è, invece, profilo che investe il merito delle censure.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Toscana 28/06/2019 n. 38 art. 1 co. 3

legge della Regione Toscana 28/06/2019 n. 38 art. 2

Massima n. 43223

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Piano triennale di reclutamento finalizzato al rafforzamento dei centri per l'impiego - Reclutamento del personale dell'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI) nonché della Regione, degli enti dipendenti, delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale - Possibilità di procedere allo scorrimento delle graduatorie approvate a far data dal 1° gennaio 2019, in deroga alla disciplina statale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali garantiti su tutto il territorio nazionale, nonché dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Insussistenza - Non fondatezza delle **q u e s t i o n i** .

Testo

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, commi secondo, lett. *l*) e *m*), e terzo, Cost., degli artt. 1, comma 3, e 2 della legge reg. Toscana n. 38 del 2019, il primo che, affidando all'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI) la gestione di un piano triennale di reclutamento finalizzato al rafforzamento dei centri per l'impiego, prevede lo scorrimento delle graduatorie per il reclutamento di personale approvate a far data dal 1° gennaio 2019, e il secondo che autorizza la Regione, gli enti dipendenti, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale a procedere allo scorrimento delle graduatorie approvate a far data dal 1° gennaio 2019, in entrambi i casi derogando alle previsioni dell'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018. Le disposizioni impugnate, poiché si correlano a una fase antecedente al sorgere del rapporto di lavoro, non invadono la competenza esclusiva dello Stato nella materia di ordinamento civile, attenendo all'organizzazione del personale, ambito in cui si esplica la competenza residuale delle Regioni, discendendo da ciò anche l'infondatezza dell'ulteriore censura di violazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali garantiti su tutto il territorio nazionale, perché la disciplina della semplificazione amministrativa, addotta come termine di raffronto, non può essere assimilata alla regolamentazione delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego regionale. Né lo scorrimento delle graduatorie viola i principi di imparzialità e buon andamento e di accesso. Esso, ora consentito anche dalla sopravvenuta normativa statale - a seguito dell'abrogazione dell'indicato art. 1, comma 361, con effetto dal 1° gennaio 2020, da parte dell'art. 1, comma 148, della legge n. 160 del 2019-, non deroga agli ordinari limiti di validità delle graduatorie, e non pregiudica l'esigenza di dotare l'amministrazione di personale qualificato, che sia stato sottoposto a una valutazione esaustiva e imparziale, ma si rivela direttamente funzionale a organizzare il reclutamento degli idonei nel modo più efficiente e sollecito, in un ambito riservato a vario titolo all'autonomia della Regione. Infine, nemmeno risulta violato il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, perché le disposizioni impugnate non superano i limiti posti alle facoltà di assunzione delle amministrazioni regionali, che si ripercuotono su un rilevante aggregato della spesa corrente. Lo scorrimento delle graduatorie consente, infatti, di risparmiare i costi correlati all'espletamento di nuovi concorsi. Inoltre, la facoltà di assunzione concessa all'ARTI, entro i limiti delle risorse finanziarie previste dalla legge statale e allo scopo di potenziare l'orientamento al lavoro, si iscrive nell'ambito di misure cofinanziate dal Fondo sociale europeo, in connessione diretta alle politiche europee di sostegno all'inclusione attiva. (*Precedenti citati: sentenze n. 77 del 2020, n. 5 del 2020, n. 241 del 2018, n. 62 del 2013, n. 3 del 2013 e n. 207 del 2012*).

Poiché la competenza attribuita dall'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., per il suo carattere trasversale, comprime in misura apprezzabile l'autonomia legislativa delle Regioni, essa non può essere invocata se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione, mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa. (*Precedenti citati: sentenze n. 232 del 2011, n. 383 del 2005 e n. 285 del 2005*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Toscana 28/06/2019 n. 38 art. 1 co. 3

legge della Regione Toscana 28/06/2019 n. 38 art. 2

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Costituzione art. 51 co. 1

Costituzione art. 97

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Costituzione art. 117 co. 2 lett. m)

Costituzione art. 117 co. 3

Massima n. 43224

Titolo

Impiego pubblico - Graduatorie concorsuali - Scorrimento (in particolare: da parte delle Regioni) - Necessario rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento - Limiti e condizioni.

Testo

Il canone di imparzialità consente di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie, nel rigoroso rispetto dell'ordine di merito, solo quando vi sia un'integrale corrispondenza tra il profilo e la qualifica professionale del posto che si intende coprire, da un lato, e, dall'altro, il profilo e la categoria professionale per i quali si è bandito il concorso poi concluso con l'approvazione delle graduatorie. Non vi è invece scorrimento per posti di nuova istituzione o frutto di trasformazione, per evitare rimodulazioni dell'organico in potenziale contrasto con i principi di imparzialità prescritti dalla Costituzione. Il principio del buon andamento preclude inoltre di scorrere le graduatorie anche quando sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire o quando, per il tempo trascorso o per le modifiche sostanziali nel frattempo introdotte nelle prove di esame e nei requisiti di partecipazione dei concorrenti, la graduatoria già approvata cessi di rispecchiare una valutazione attendibile dell'idoneità dei concorrenti e della qualificazione professionale necessaria per ricoprire l'incarico.

Spetta alle Regioni, nell'esercizio della propria competenza residuale in materia di organizzazione del personale - e nel rispetto, in particolare, dei principi di buon andamento e di imparzialità, che la stessa normativa statale può contribuire a enucleare - definire le regole di accesso all'impiego regionale e di utilizzo delle relative graduatorie concorsuali, compiendo le scelte discrezionali più appropriate. (*Precedenti citati: sentenze n. 77 del 2020 e n. 380 del 2004*).

La regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali, mentre l'impiego pubblico regionale va ricondotto all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, solo per i profili privatizzati del rapporto, attinenti al rapporto di lavoro già instaurato, laddove i profili "pubblicistico-organizzativi" - i quali, perché indissolubilmente connessi con l'attuazione dei principi enunciati dagli artt. 51 e 97 Cost., sono sottratti all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato -, tra cui le procedure concorsuali e la regolamentazione delle

graduatorie, rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, di competenza legislativa residuale della Regione. (*Precedenti citati: sentenze n. 241 del 2018, n. 191 del 2017, n. 251 del 2016, n. 149 del 2012, n. 63 del 2012, n. 339 del 2011, n. 77 del 2011, n. 233 del 2006, n. 2 del 2004 e n. 380 del 2004*).

Parametri costituzionali

Costituzione art. 51

Costituzione art. 97

Costituzione art. 117 co. 2 lett. g)

Pronuncia

SENTENZA N. 126

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 2 della legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l. r. 1/2009), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il

22-27 agosto 2019, depositato in cancelleria il 26 agosto 2019, iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito il Giudice relatore Silvana Sciarra ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 20 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio 20 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 22-27 agosto 2019 e depositato il 26 agosto 2019 (reg. ric. n. 93 del 2019), ha promosso, per violazione degli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, commi secondo, lettere l) e m), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 2 della legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l. r. 1/2009), pubblicata in pari data sul Bollettino Ufficiale della Regione, n. 31, parte prima.

L'art. 1, comma 3, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 autorizza l'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI) a reclutare il personale da destinare ai centri per l'impiego mediante lo scorrimento delle graduatorie approvate a far data dal 1° gennaio 2019, in deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 361, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) sia per le assunzioni a tempo determinato sia per le assunzioni a tempo indeterminato.

La richiamata legge n. 145 del 2018, che riguarda le graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla sua data di entrata in vigore e opera a decorrere dal 1° gennaio 2020 per le «procedure concorsuali per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale» (art. 1, comma 365), limita ai soli vincitori l'efficacia delle graduatorie selettive e consente di impiegare la graduatoria, entro i limiti triennali della sua vigenza, solo al fine di coprire i posti che si rendono disponibili «in conseguenza della mancata costituzione e dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori».

L'art. 1, comma 3, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 è impugnato in quanto prevede lo «scorrimento delle graduatorie approvate "a far data" dal 1° gennaio 2019» e deroga «alle nuove regole stabilite a livello statale anche in epoca successiva al 10 [recte 1°] luglio 2019», in contrasto con quanto stabilito dall'art. 12, comma 8-ter, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, che prevede l'applicazione dell'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018 «alle procedure concorsuali per le assunzioni di personale da destinare ai centri per l'impiego bandite a decorrere dal 1° luglio 2019».

L'art. 2 della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 consente alla Regione, agli enti dipendenti, alle aziende e agli enti del Servizio sanitario nazionale di reclutare il personale mediante lo scorrimento delle graduatorie approvate a far data dal 1° gennaio 2019, in deroga alle citate previsioni dell'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018.

La disposizione impugnata non sarebbe compatibile né con quanto disposto dall'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, «per quanto concerne il personale delle Regioni, degli enti dipendenti, delle

aziende e per il personale tecnico-amministrativo del servizio sanitario», né con il successivo comma 365, «per quanto riguarda il personale medico, tecnico-professionale e Infermieristico delle aziende e degli enti del servizio sanitario».

1.1.– Entrambe le disposizioni impugnate violerebbero, anzitutto, «la competenza legislativa esclusiva dello Stato» nella materia dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), che comprende «la disciplina dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile e dai contratti collettivi e, quindi, anche la disciplina generale degli atti funzionali alla loro instaurazione, come le graduatorie concorsuali».

1.2.– Sarebbe violata anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), competenza «di carattere trasversale», che riguarda anche le regole in tema di reclutamento del personale e la limitazione dell'efficacia delle graduatorie ai soli vincitori. Le regole dettate a tale riguardo sarebbero «espressione di un principio generale di organizzazione enucleato dal legislatore statale nell'esercizio della sua funzione di garanzia dell'unitarietà e uniformità dell'ordinamento», suscettibile di imporsi anche alle Regioni, titolari di competenza legislativa residuale nella materia dell'organizzazione amministrativa (art. 117, quarto comma, Cost.) e perciò legittimate, in tale ambito, a disciplinare soltanto le «dettagliate e specifiche modalità di accesso al lavoro pubblico regionale».

1.3.– Le disposizioni impugnate contrasterebbero, inoltre, con i principi di eguaglianza, di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione «di cui agli articoli 3, 51, primo comma, e 97, della Costituzione». Esse si discosterebbero dalla normativa statale che limita l'efficacia della graduatoria ai soli vincitori e così mira a garantire «per tutti i candidati ai pubblici uffici un trattamento eguale, rispettoso dei principi di imparzialità e buon andamento di cui agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, nell'ottica della valorizzazione delle professionalità al servizio della Nazione unitariamente intesa», prevedendo, sempre in una prospettiva di «efficienza e buon andamento dell'amministrazione», che la graduatoria possa servire a coprire anche i posti «che si rendono disponibili, in conseguenza della mancata costituzione e dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori».

1.4.– Sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost. La fissazione di «modalità uniformi di utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego» si atterrebbe come «un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica», giacché non si potrebbero «ammettere usi di risorse pubbliche diverse da quelle dettate a livello uniforme sul piano nazionale per consentire l'assunzione (con correlativa spesa) alle dipendenze della pubblica amministrazione».

2.– Con atto depositato il 25 settembre 2019, si è costituita in giudizio la Regione Toscana, chiedendo di respingere, perché inammissibili e comunque infondate, le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, come modificato dall'art. 12, comma 8-ter del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, nel limitare l'uso delle graduatorie alla sola copertura dei posti messi a concorso, si applicherebbe – per quel che attiene ai centri per l'impiego – alle graduatorie dei concorsi banditi a decorrere dal 1° luglio 2019. Pertanto, fino al termine del 30 giugno 2019, la deroga consentita dall'art. 1, comma 3, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 sarebbe compatibile con la previsione statale. Nel caso di specie, peraltro, i concorsi per l'assunzione a tempo indeterminato di personale destinato ai centri per l'impiego sarebbero stati banditi prima del 30 giugno 2019.

La Regione Toscana evidenzia che il legislatore nazionale, «con lo sblocco del c.d. “turn over”» (art. 14-bis del d.l. n. 4 del 2019), pur consentendo alle Regioni di «avviare una nuova stagione di assunzioni di personale», necessarie per fronteggiare i pensionamenti anticipati conseguenti all'introduzione della pensione “quota 100”, ha tuttavia vanificato tale facoltà, impedendo lo scorrimento delle graduatorie concorsuali. L'organizzazione dei concorsi rappresenterebbe per ciascuna amministrazione un onere notevole, ora aggravato anche dall'incremento del compenso per i componenti delle commissioni di

concorso, e lo sforzo «sia di carattere organizzativo che finanziario» potrebbe essere compensato soltanto «dalla possibilità di attingere alle graduatorie formatesi per assicurare il turn-over con le cessazioni di personale nel frattempo intervenute».

Lo stesso legislatore nazionale, in altre occasioni, avrebbe fatto ricorso allo scorrimento delle graduatorie (art. 3, comma 4, della legge 19 giugno 2019, n. 56, recante «Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo»).

La parte resistente replica di avere adottato una deroga, «nell'esercizio della propria autonomia organizzativa» e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Non sarebbero pertinenti, dunque, le censure di violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost.: l'amministrazione avrebbe indetto un pubblico concorso che garantisce l'eguaglianza di tutti i partecipanti e prevede una validità triennale delle graduatorie, secondo quanto tuttora è disposto dall'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). La previsione regionale non soltanto salvaguarderebbe la competenza del personale da reclutare, ma implicherebbe anche «risparmio di tempo e di denaro».

La stessa giurisprudenza amministrativa, in un'ottica di riduzione della spesa pubblica, confermata anche dal giudice contabile, attribuirebbe priorità allo scorrimento delle graduatorie «rispetto all'indizione di un nuovo concorso», a condizione che non si tratti «di posti di nuova istituzione o trasformazione» e che alla graduatoria si attinga per profili e categorie professionali in tutto e per tutto corrispondenti.

Non sarebbe fondata la censura di violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», che includerebbe soltanto la fase successiva alla costituzione del rapporto lavorativo. La disciplina delle procedure concorsuali e delle graduatorie, in quanto relativa a una fase antecedente alla costituzione di tale rapporto, sarebbe riconducibile alla competenza regionale residuale nella materia dell'organizzazione amministrativa e dell'ordinamento del personale (si citano le sentenze n. 251 del 2016 e n. 380 del 2004). Secondo la Regione resistente, tale competenza si dovrebbe esercitare nel «rispetto dei limiti costituzionali e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento previsti dai relativi Statuti (art. 123 Cost.), con esclusione di qualsiasi tipo di regolamentazione statale».

La scelta del legislatore statale di costituire graduatorie «di soli vincitori» comprimerebbe la competenza della Regione, impedendole di predisporre le procedure concorsuali, «in un'ottica di programmazione del fabbisogno del personale e capacità assunzionale dell'Ente», e di impiegare graduatorie ancora valide per ovviare a esigenze imprevedibili.

Né si potrebbe ravvisare la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., poiché non sarebbe possibile individuare, nel caso di specie, specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (si menziona la sentenza n. 232 del 2011).

Quanto alla dedotta violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, le censure del ricorrente sarebbero inammissibili, per carenza di motivazione in ordine ai «principi finanziari non rispettati», e comunque, nel merito, infondate. La scelta regionale di usare le graduatorie, nel termine triennale della loro validità, per gli stessi profili professionali perseguirebbe l'obiettivo di contenere le spese dell'organizzazione dei concorsi.

3.– In base al decreto della Presidente della Corte costituzionale del 20 aprile 2020 (punto 1, lettera c), il giudizio, originariamente destinato alla trattazione in udienza pubblica, è stato trattato in camera di consiglio, sulla base degli atti depositati dalle parti, come richiesto dalle medesime.

3.1.– In vista della camera di consiglio, la Regione Toscana ha depositato una memoria illustrativa, chiedendo, con le seguenti specificazioni, l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate.

L'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso sarebbero confermate dall'evoluzione della normativa statale.

L'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018, invocato come normativa interposta, sarebbe stato abrogato dall'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022). L'art. 1, comma 147, lettera c), della legge n. 160 del 2019 oggi consentirebbe l'uso delle graduatorie approvate nel 2019, come quelle disciplinate dalla legge regionale impugnata, entro tre anni dalla loro approvazione.

Le disposizioni impuginate, pertanto, sarebbero pienamente conformi alla normativa statale, che ammetterebbe la possibilità di impiegare le graduatorie anche per l'assunzione degli idonei non vincitori, entro i termini di vigenza delle graduatorie e per i medesimi profili professionali, per fronteggiare le esigenze di copertura dei posti vacanti e nel contesto della programmazione del fabbisogno del personale. Da tali considerazioni discende, ad avviso della Regione, l'inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse e per cessazione della materia del contendere.

Il ricorso sarebbe comunque infondato nel merito, poiché la disciplina delle graduatorie sarebbe riconducibile «alla materia dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa regionale», spettante alla competenza legislativa residuale della Regione in base all'art. 117, quarto comma, Cost.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 1, comma 3, e 2 della legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l. r. 1/2009), per contrasto con gli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, commi secondo, lettere l) e m), e terzo, della Costituzione.

1.1.– L'art. 1, comma 3, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 affida all'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI) la gestione di un piano triennale di reclutamento, finalizzato al rafforzamento dei centri per l'impiego. Si prevede, a tal fine, «lo scorrimento delle graduatorie per il reclutamento di personale approvate a far data dal 1° gennaio 2019», in deroga alle previsioni dell'art. 1, comma 361, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che consentiva di utilizzare le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), al solo scopo di coprire i posti messi a concorso e «quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori».

1.2.– L'art. 2 della citata legge regionale autorizza la Regione, gli enti dipendenti, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale a procedere, in deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, allo scorrimento delle graduatorie approvate a far data dal 1° gennaio 2019.

1.3.– Le censure si indirizzano verso la scelta di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie in deroga all'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, disposizione, quest'ultima, che si prefiggerebbe di fornire all'amministrazione il personale più qualificato.

1.3.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri assume che entrambe le disposizioni impuginate invadano la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo

comma, lettera 1, Cost.), che includerebbe anche la disciplina delle graduatorie concorsuali, in quanto preordinate all'instaurazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

1.3.2.– Le disposizioni impugnate sarebbero lesive, inoltre, della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.). A tale ambito, difatti, appartarrebbe «anche la determinazione dei limiti soggettivi di efficacia delle graduatorie», che il legislatore statale provvederebbe a fissare «nell'esercizio della sua funzione di garanzia dell'unitarietà e uniformità dell'ordinamento».

1.3.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri prospetta la violazione dei principi di eguaglianza, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione «di cui agli articoli 3, 51, primo comma, e 97 della Costituzione». Il legislatore regionale avrebbe disatteso le regole sull'uso delle graduatorie, che si riprometterebbero di «assicurare per tutti i candidati ai pubblici uffici un trattamento eguale, rispettoso dei principi di imparzialità e buon andamento di cui agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, nell'ottica della valorizzazione delle professionalità al servizio della Nazione unitariamente intesa».

1.3.4.– Il ricorrente, infine, denuncia il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., sul presupposto che la disciplina di «modalità uniformi di utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego» rappresenti «un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica», che tenderebbe «a regolare la spesa per l'accesso ai pubblici uffici (evitando il reclutamento secondo modalità differenziate [...])».

2.– Anche ai fini della disamina delle eccezioni preliminari formulate dalla Regione Toscana, occorre ricostruire l'evoluzione della normativa statale sulle graduatorie concorsuali, nella parte in cui si interseca con le previsioni adottate dal legislatore regionale.

L'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, nella sua formulazione originaria, prevedeva che le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 fossero «utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso», fermo restando il termine di vigenza (allora triennale) delle graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche (art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Tale previsione era stata poi temperata dall'art. 14-ter, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), inserito dalla legge di conversione 28 marzo 2019, n. 26, che aveva consentito di avvalersi delle graduatorie anche per la copertura dei posti «che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori» e per effettuare le assunzioni obbligatorie contemplate dagli artt. 3 e 18 della legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili) e le assunzioni dei titolari del diritto al collocamento obbligatorio sancito dall'art. 1, comma 2, della legge 23 novembre 1998, n. 407 (Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata), «sebbene collocati oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso».

L'art. 1, comma 365, della legge n. 145 del 2018, aveva inizialmente disposto che le previsioni citate si applicassero «alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge». Al rispetto di tali regole non erano assoggettate le «assunzioni del personale scolastico, inclusi i dirigenti, e del personale delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica», oltre che «del personale educativo degli enti locali» (art. 1, comma 366, della legge n. 145 del 2018, modificato dapprima dall'art. 14-ter, comma 2, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, e, successivamente, dall'art. 33, comma 2-bis, lettere a e b, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante

«Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi», inserito dalla legge di conversione 28 giugno 2019, n. 58).

Quanto alle «procedure concorsuali per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale», le limitazioni all'uso delle graduatorie riguardavano le sole procedure bandite a decorrere dal 1° gennaio 2020 (art. 1, comma 365, secondo periodo, della legge n. 145 del 2018, aggiunto dall'art. 9-bis, comma 1, lettera a, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante «Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione», inserito dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12).

Anche per le procedure concorsuali finalizzate ad assunzioni di personale da destinare ai centri per l'impiego, il legislatore aveva differito l'operatività dell'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, applicabile soltanto alle procedure concorsuali bandite a decorrere dal 1° luglio 2019 (art. 12, comma 8-ter, del d.l. n. 4 del 2019, inserito dalla legge di conversione n. 26 del 2019).

L'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) ha abrogato, a far data dal 1° gennaio 2020, l'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018. Tale abrogazione si colloca in un intervento più ampio, volto a ridefinire in maniera rigorosa i limiti temporali per l'utilizzo delle graduatorie dei concorsi pubblici (art. 1, comma 147, della legge n. 160 del 2019) e a fissare, a regime, una validità biennale delle graduatorie concorsuali, con decorrenza dalla loro approvazione (art. 1, comma 149, della legge n. 160 del 2019).

I limiti più stringenti all'uso delle graduatorie, in passato reiteratamente prorogate, e la loro più circoscritta validità temporale si inquadrano in un contesto normativo mutato. Nel settore pubblico hanno contribuito a dare nuovo impulso alle assunzioni le vacanze di organico determinate dall'introduzione della pensione "Quota 100" (art. 14-bis del d.l. n. 4 del 2019, con particolare riguardo a Regioni, enti locali, aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale), la necessità di promuovere «investimenti pubblici, con particolare riferimento a quelli in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, ambientale, manutenzione di scuole e strade, opere infrastrutturali, edilizia sanitaria e agli altri programmi previsti dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145» (art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, per quel che attiene alle assunzioni da parte delle Regioni a statuto ordinario e dei Comuni), e un più ampio programma finalizzato ad assicurare «l'effettivo ricambio generazionale e la migliore organizzazione del lavoro» e a reclutare personale qualificato nei settori strategici della digitalizzazione, della razionalizzazione e della semplificazione dei procedimenti e dei processi amministrativi, della qualità dei servizi pubblici, della gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento, della contrattualistica pubblica, del controllo di gestione e dell'attività ispettiva, della contabilità pubblica e della gestione finanziaria (art. 3 della legge 19 giugno 2019, n. 56, recante «Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo»).

3.- Nella memoria illustrativa, depositata in vista della trattazione della causa in camera di consiglio, la parte resistente fa leva sull'abrogazione dell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018, per eccepire l'inammissibilità del ricorso «per sopravvenuta carenza di interesse e cessazione della materia del contendere».

Tale assunto non può essere condiviso.

La parte ricorrente, pur evocando le previsioni dell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018, ora abrogate a far data dal 1° gennaio 2020, lamenta, in primo luogo, la violazione della competenza esclusiva dello Stato nelle materie «ordinamento civile» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

Rispetto a tale doglianza, che contesta in radice il potere della Regione di legiferare in merito alle graduatorie concorsuali, non si può ritenere che sia venuto meno l'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri a ottenere una pronuncia di questa Corte. Per le medesime ragioni, non si possono neppure ravvisare i presupposti della prospettata cessazione della materia del contendere.

L'evoluzione del quadro normativo non cancella la dedotta invasione della sfera di competenza esclusiva statale e, pertanto, di là da ogni altro rilievo sui presupposti della cessazione della materia del contendere, non può dispensare questa Corte dall'esaminare il merito delle censure proposte.

4.– Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate.

5.– Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate sarebbero innanzitutto lesive della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

5.1 – La questione non è fondata.

Questa Corte ha precisato che «[l]a regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali» (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Quanto all'impiego pubblico regionale, esso deve essere ricondotto all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, solo «per i profili privatizzati del rapporto», attinenti al rapporto di lavoro già instaurato, laddove «i profili “pubblicistico-organizzativi” rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione (ex multis, sentenze n. 63 del 2012, nn. 339 e 77 del 2011, n. 233 del 2006, n. 2 del 2004)» (sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto). Tali profili pubblicistico-organizzativi, proprio perché indissolubilmente connessi con l'attuazione dei principi enunciati dagli artt. 51 e 97 Cost., sono sottratti «all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato» (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Questa Corte è costante nell'affermare che la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale – in quanto riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali – è preclusa allo Stato (a maggior ragione attraverso disposizioni di dettaglio) e spetta alla competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 2 del 2004), nel rispetto dei limiti costituzionali (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Alla competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni sono riconducibili, in particolare, le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale (sentenze n. 191 del 2017, punto 5.4. del Considerato in diritto, e n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del Considerato in diritto) e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive (sentenza n. 241 del 2018, punto 4. del Considerato in diritto).

Pertanto, le disposizioni impugnate, proprio perché si correlano a una fase antecedente al sorgere del rapporto di lavoro, non invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», attenendo all'organizzazione del personale, ambito in cui si esplica la competenza residuale delle Regioni.

Alla luce di tali rilievi, questa Corte, nel decidere sul ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che lamentava la lesione delle prerogative regionali, ha escluso che le prescrizioni dell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018 dispieghino effetti nei confronti delle Regioni

(sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto), titolari di un'ampia autonomia in forza dell'art. 117, quarto comma, Cost., e vincolate, in tale ambito, solo al rispetto dei limiti costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità e dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

6.– Dall'esclusione della vincolatività dei parametri interposti citati per le Regioni, discende l'infondatezza dell'ulteriore censura del ricorrente, che denuncia la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

La difesa statale richiama la giurisprudenza di questa Corte, che riconduce la disciplina della semplificazione amministrativa alla competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Secondo il ricorrente, il legislatore statale, in virtù di un titolo di legittimazione suscettibile di investire tutte le materie, deve poter dettare le norme che assicurino sull'intero territorio nazionale il godimento di prestazioni garantite, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (si menzionano le sentenze n. 62 del 2013 e n. 207 del 2012).

Questa Corte ha chiarito che la competenza attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., per il suo carattere trasversale, comprime in misura apprezzabile l'autonomia legislativa delle Regioni. Proprio per questo, essa non può essere invocata «se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa» (sentenza n. 232 del 2011, punto 5.2. del Considerato in diritto).

La disciplina della semplificazione amministrativa, adottata come termine di raffronto e contraddistinta dal ricorrere di una specifica prestazione a beneficio dei cittadini, non può essere assimilata alla regolamentazione delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego regionale, in cui viene in rilievo quella potestà delle Regioni di organizzare il personale, che l'individuazione di una competenza esclusiva statale vanificherebbe fino a negare del tutto.

A tale riguardo, questa Corte ha ribadito, anche di recente (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto), che spetta alle Regioni, nell'esercizio della citata competenza residuale, definire le regole di accesso all'impiego regionale e di utilizzo delle relative graduatorie concorsuali, compiendo le scelte discrezionali più appropriate. Per costante orientamento di questa Corte, le Regioni devono esercitare tale competenza nel rispetto dei limiti costituzionali (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.2. del Considerato in diritto) e, in particolare, dei principi di buon andamento e di imparzialità (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto), che la stessa normativa statale può contribuire a enucleare e a definire.

Si deve notare che le stesse censure, pur formulate nei termini dell'invasione di una competenza esclusiva statale, si incentrano, in una prospettiva eminentemente sostanziale, sulla violazione dei principi sanciti dagli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost. È alla stregua di tali parametri, che rappresentano il fulcro dell'argomentazione del ricorso, che la disciplina regionale deve essere ora scrutinata.

7.– Il ricorrente censura gli artt. 1, comma 3, e 2, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019, in quanto si porrebbero in contrasto con il dettato costituzionale, che impone l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso, in condizioni di eguaglianza, così da salvaguardare il buon andamento e l'imparzialità.

7.1. – Tali censure non sono fondate.

7.2.– L'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, istituiva una stretta correlazione tra la graduatoria e i posti messi a concorso e, in virtù delle modifiche apportate dall'art. 14-ter del d.l. n. 4 del

2019, come convertito, consentiva all'amministrazione di reclutare gli idonei al solo scopo di sopperire alla mancata costituzione o all'estinzione anticipata del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori.

Tale disposizione, non applicabile nel settore scolastico ai sensi dell'art. 1, comma 366, della legge n. 145 del 2018 e operativa soltanto a far data dal 1° luglio 2019 per le assunzioni del personale dei centri per l'impiego (art. 12, comma 8-ter, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito) e a decorrere dal 1° gennaio 2020 per le procedure di assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale, è stata poi abrogata, con effetto dal 1° gennaio 2020, dall'art. 1, comma 148, della legge n. 160 del 2019.

Nell'esercizio della competenza riconosciuta dall'art. 117, quarto comma, Cost., il legislatore regionale non può ritenersi vincolato all'osservanza dei criteri indicati dal legislatore statale – peraltro rimasti in vigore per un tempo limitato – a meno che essi non riflettano i principi inderogabili di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 Cost.

I limiti posti alle assunzioni nel settore pubblico sono stati gradualmente superati, per costruire un diverso assetto, caratterizzato da periodi più contenuti di validità delle graduatorie (due anni), con prescrizioni rigorose circa il ricorso alle graduatorie più datate, in vista della ripresa di procedure selettive e di assunzioni.

Con riguardo alle procedure selettive per l'accesso all'impiego regionale, riconducibili alla competenza legislativa residuale delle Regioni, si deve ribadire che non ogni difformità della disciplina regionale rispetto alle regole dettate dallo Stato denota la violazione dei canoni di imparzialità e di buon andamento (sentenza n. 241 del 2018, punto 6. del Considerato in diritto). L'evoluzione della normativa statale conferma che tale difformità, in un breve arco di tempo, è stata superata.

La disciplina dell'accesso all'impiego regionale deve dunque essere scrutinata alla luce delle peculiarità che la contraddistinguono, delle finalità che essa persegue e del complessivo contesto in cui si colloca.

7.3.– In linea generale, si deve osservare che lo scorrimento delle graduatorie, consentito dalle disposizioni impugnate e ora anche dalla sopravvenuta normativa statale, presuppone lo svolgimento delle ordinarie procedure selettive, finalizzate a individuare i soggetti più qualificati per l'occupazione dei posti vacanti, e non costituisce dunque una deroga al principio del pubblico concorso invocato dal ricorrente.

Lo scorrimento delle graduatorie consente all'amministrazione di attingere alla provvista degli idonei, per far fronte in maniera tempestiva ed efficace alle esigenze sopravvenute. Questa Corte ha, infatti, anche recentemente precisato che «[u]n reclutamento parziale degli idonei inseriti nelle graduatorie non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, nell'esercizio della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto).

7.4.– Inoltre, lo scorrimento delle graduatorie ancora valide è assoggettato a limitazioni, che valgono a renderlo compatibile con i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione, evocati a più riprese dal ricorrente.

Il canone di imparzialità consente di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie, nel rigoroso rispetto dell'ordine di merito, solo quando vi sia un'integrale corrispondenza tra il profilo e la qualifica professionale del posto che si intende coprire, da un lato, e, dall'altro, il profilo e la categoria professionale per i quali si è bandito il concorso poi concluso con l'approvazione delle graduatorie. Non vi è scorrimento per posti di nuova istituzione o frutto di trasformazione, per evitare rimodulazioni dell'organico in potenziale contrasto con i principi di imparzialità prescritti dalla Costituzione.

Il buon andamento, per altro verso, preclude di scorrere le graduatorie, quando sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire o quando, per il tempo trascorso o per le modifiche sostanziali nel frattempo introdotte nelle prove di esame e nei requisiti di partecipazione dei concorrenti, la graduatoria già approvata cessa di rispecchiare una valutazione attendibile dell'idoneità dei concorrenti e della qualificazione professionale necessaria per ricoprire l'incarico.

7.5.– L'esame delle specificità della disciplina regionale impugnata conferma la non fondatezza delle censure proposte.

La legge reg. Toscana n. 38 del 2019 non deroga agli ordinari limiti di validità delle graduatorie. Essa riguarda le graduatorie più recenti, approvate a far data dal 1° gennaio 2019, e non pregiudica l'esigenza di dotare l'amministrazione di personale qualificato, che sia stato sottoposto a una valutazione esaustiva e imparziale in un tempo prossimo all'assunzione.

Le disposizioni impuginate si riconnettono, peraltro, a obiettivi specifici e definiti nel tempo, che la stessa legislazione statale provvede a delineare.

L'art. 1 della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 si ripromette di rafforzare le dotazioni organiche dei centri per l'impiego, in armonia con le previsioni dell'art. 1, comma 258, della legge n. 145 del 2018, cui si fa risalire un peculiare procedimento di concertazione con le Regioni, al fine di stabilire i criteri di ripartizione delle risorse stanziare.

L'art. 2 della citata legge regionale, nel disciplinare le assunzioni da parte della Regione Toscana, degli enti dipendenti dalla Regione e delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale, tiene conto della cessazione dal servizio del personale beneficiario della pensione "Quota 100". È la stessa legge dello Stato che si preoccupa di fronteggiare tali conseguenze, con precipuo riguardo alle Regioni, agli enti locali, agli enti e alle aziende del Servizio sanitario nazionale (art. 14-bis del d.l. n. 4 del 2019, come convertito).

Lo scorrimento delle graduatorie non ha dunque una portata indiscriminata, ma si rivela direttamente funzionale a organizzare il reclutamento degli idonei nel modo più efficiente e sollecito, in un ambito – quello delle politiche attive del lavoro, della tutela della salute e dell'organizzazione amministrativa regionale in senso ampio – riservato a vario titolo all'autonomia della Regione, in vista di specifiche finalità, che lo stesso legislatore statale riconosce meritevoli di particolare considerazione.

8.– Il ricorrente, da ultimo, ravvisa nelle disposizioni impuginate la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, del principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, che individua nelle «modalità uniformi di utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego» dettate dalla legislazione dello Stato.

8.1.– La Regione Toscana ha eccepito l'inammissibilità della censura, perché generica e carente di argomenti idonei a dimostrare con quali principi finanziari, nella specie, la legge regionale entri in conflitto.

L'eccezione di inammissibilità deve essere disattesa.

Il ricorrente ha identificato nell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018 il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica che ritiene violato dal legislatore regionale. Le doglianze del ricorso sono dunque avvalorate da un'argomentazione adeguata, che supera il vaglio di ammissibilità. Se la disposizione indicata dal ricorrente rappresenta un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, è profilo che investe il merito delle censure.

8.2.– Nel merito, la questione non è fondata.

8.3.– Il ricorrente richiama la sentenza di questa Corte n. 3 del 2013, che ha riconosciuto un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica nell'art. 17, comma 10, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, che consente alle amministrazioni pubbliche locali, nel triennio 2010-2012, di «bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244».

La disposizione sopra indicata, nell'introdurre «nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dal personale precario» e nel prevedere «l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti in favore di tale personale», preclude «a tutte le pubbliche amministrazioni, a partire dal gennaio 2010, ogni diversa procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo» e persegue l'obiettivo di contenere la «spesa nello specifico settore del personale» (sentenza n. 3 del 2013, punto 4.1. del Considerato in diritto).

Diverso è il caso ora sottoposto al vaglio di questa Corte.

Le disposizioni impugnate non superano i limiti posti alle facoltà di assunzione delle amministrazioni regionali, che si ripercuotono su un rilevante aggregato della spesa corrente e, proprio per questo, si configurano come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

8.4.– A tale riguardo, non rilevano le enunciazioni di principio di questa Corte, che ha attribuito il rango di norme di coordinamento della finanza pubblica alle previsioni volte a delimitare la proroga dell'efficacia delle graduatorie, «in costanza di misure di contenimento delle assunzioni» (sentenza n. 5 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto). Le disposizioni introdotte dalla legge reg. Toscana n. 38 del 2019 toccano il diverso profilo dell'uso di graduatorie ancora valide e non contrastano con misure statali finalizzate a circoscrivere la proroga delle stesse e, in pari tempo, a restringere le facoltà di assunzione delle amministrazioni.

8.5.– Le disposizioni impugnate non incorrono nella violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. anche alla luce dei seguenti rilievi.

Lo scorrimento delle graduatorie consente, infatti, di risparmiare i costi correlati all'espletamento di nuovi concorsi, come ha affermato la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 28 luglio 2011, n. 14, punto 40.) e come conferma anche il preambolo della legge impugnata (punto 7.), con particolare riguardo al reclutamento di personale da parte della Regione Toscana, degli enti dipendenti e degli enti e delle aziende del servizio sanitario regionale (art. 2 della legge reg. Toscana n. 38 del 2019). Non si ravvisa, pertanto, la violazione di alcun principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 prevede che l'ARTI – ente intermedio preposto alla gestione della rete regionale dei centri per l'impiego e all'erogazione dei servizi destinati a misure di politiche attive – proceda alle assunzioni del personale da destinare a tali centri, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, entro i limiti delle risorse finanziarie previste dalla legge statale allo scopo di potenziarne le funzioni nell'orientamento al lavoro. Tali risorse sono ripartite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in base ai criteri definiti previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (artt. 1, comma 258, della legge n. 145 del 2018 e 12, comma 8-bis, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito nella legge 28 marzo 2019, n. 26). Come traspare dal preambolo della legge regionale impugnata (punto 4.), il personale è reclutato «solo a seguito della effettiva ripartizione delle suddette risorse tra tutte le regioni interessate ad opera del decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali».

Regole non dissimili valgono anche per le assunzioni a tempo determinato di personale incaricato di svolgere «funzioni di orientamento ai processi di inserimento lavorativo» (art. 1, comma 2, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019). Parte integrante del «piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro approvato nella Conferenza unificata il 21 dicembre 2017», le assunzioni in esame sono disposte «entro i limiti delle risorse finanziarie assegnate dal piano operativo nazionale (PON) “Inclusione” 2014-2020 e dal programma operativo complementare “Sistemi per le politiche attive per l’occupazione” (POC SPAO) 2014-2020» (art. 1, comma 2, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019) e solo dopo la concreta ripartizione di tali risorse (punto 5. del preambolo della legge regionale).

Per potenziare le attività dei centri per l’impiego, lo scorrimento delle graduatorie si iscrive dunque in un quadro di risorse finanziarie puntualmente definite quanto agli importi e alle modalità di utilizzo. In particolare, è opportuno evidenziare che il Piano operativo nazionale (PON) Inclusione 2014-2020 si colloca nell’ambito di misure cofinanziate dal Fondo sociale europeo, con l’innovativo intervento dei fondi strutturali destinati a promuovere l’inclusione sociale e a superare le diseguaglianze tra diversi territori.

Le disposizioni impugnate si connettono dunque in modo diretto alle politiche europee di sostegno all’inclusione attiva e ne valorizzano le finalità a livello regionale, senza infrangere alcun principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Anche sotto quest’ultimo profilo, pertanto, le censure proposte con il ricorso dello Stato si rivelano infondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 2 della legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l. r. 1/2009), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, commi secondo, lettere l) e m), e terzo, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

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.



CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione
della
Repubblica Ita
Corte dei diritti fondamentali dell
Corte dei valori, della cittadinanza
I Presidenti della Re
L'Isola natio

Sentenza **241/2018**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **LATTANZI** - Redattore **SCIARRA**

Udienza Pubblica del **20/11/2018** Decisione del **21/11/2018**

Deposito del **21/12/2018** Pubblicazione in G. U. **27/12/2018**

Norme impugnate: Art. 22, c. 1°, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22/12/2017, n. 23.

Massime: **40600 40601**

Atti decisi: **ric. 16/2018**

Massima n. 40600

Titolo

Ricorso in via principale - Delibera autorizzativa all'impugnazione - Esposizione sintetica ma sufficiente delle ragioni del ricorso - Rigetto di eccezione di inammissibilità.

Testo

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017, non è accolta l'eccezione d'inammissibilità - in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. - per genericità della delibera di impugnazione del Governo e il conseguente difetto di corrispondenza tra la stessa e il ricorso. Quanto affermato nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, cui la delibera di impugnazione del Governo fa rinvio, costituisce un'esposizione sufficiente, ancorché sintetica, delle ragioni per le quali il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto che l'impugnato art. 22, comma 1, violi gli artt. 3 e 97 Cost.

La difesa tecnica, nell'esercizio della sua discrezionalità, ben può integrare una sola parziale indicazione dei motivi di censura. (*Precedenti citati: sentenze n. 269 del 2014, n. 290 del 2009 e n. 365 del 2007*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22/12/2017 n. 23 art. 22 co. 1

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Costituzione art. 97

Massima n. 40601

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Proroga del termine di efficacia delle graduatorie delle procedure selettive pubbliche bandite dall'azienda unità sanitaria locale - Ricorso del Governo - Denunciata eccedenza dalle competenze statutarie, nonché violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

Testo

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal Governo in riferimento agli artt. 2 e 3 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta e agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost. - dell'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017, che consente all'Azienda unità sanitaria locale (AUSL) regionale, attingendo dalle graduatorie prorogate, di assumere personale anche dopo il 31 dicembre 2018. La disposizione regionale impugnata andrebbe a incidere sulla spesa (per il personale) del settore sanitario, che nel territorio valdostano è interamente finanziata dalla Regione autonoma, senza oneri a carico del bilancio statale. Tale disposizione, inoltre, si colloca in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro - in particolare, nella fase che attiene alle procedure per l'accesso al lavoro pubblico regionale - riguardando i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro, per cui non è riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, né ai parametri statuari evocati, ma a quella dell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale - in particolare, dell'organizzazione del personale - ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. La proroga non pregiudica neppure l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono all'impiego nella AUSL della Valle d'Aosta, e rende disponibile un'immediata provvista di risorse umane, così da poter assicurare l'erogazione di prestazioni corrispondenti a congrui standard di qualità nel settore dell'amministrazione sanitaria, assicurandone il buon andamento. Infine, non sussiste la violazione del principio di eguaglianza, perché la Regione resistente ha operato nell'ambito delle competenze a essa spettanti, tenendo anche conto delle peculiari esigenze di buon andamento dell'amministrazione sanitaria regionale valdostana. (*Precedenti citati: sentenze n. 277 del 1995 e n. 447 del 1988*).

Hanno natura di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica quelle disposizioni statali che, agendo sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale, pongono limiti transitori alla facoltà delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale di procedere ad assunzioni. (*Precedenti citati: sentenze n. 1 del 2018, n. 72 del 2017, n. 251 del 2016, n. 218 del 2015 e n. 153 del 2015*).

I principi fondamentali fissati dalla legislazione statale per il coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale. (*Precedenti citati: sentenze n. 231 del 2017, n. 151 del 2017, n. 62 del 2017 e n. 82 del 2015*).

Lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario. (*Precedenti citati: sentenze n. 125 del 2015, n. 187 del 2012, n. 115 del 2012, n. 133 del 2010 e n. 341 del 2009*).

Per costante giurisprudenza costituzionale, i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale - tra cui le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo, il conferimento degli incarichi e la durata degli stessi - rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (*Precedenti citati: sentenze n. 191 del 2017, n. 251 del 2016, n. 105 del 2013, n. 149 del 2012, n. 63 del 2012, n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010*).

Vanno ricondotti alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, mentre la disciplina dei concorsi per l'accesso

al pubblico impiego è sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato. (*Precedenti citati: sentenze n. 32 del 2017, n. 251 del 2016, n. 186 del 2016, n. 180 del 2015 e n. 380 del 2004*).

La regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (*Precedenti citati: sentenze n. 141 del 2012, n. 235 del 2010, n. 100 del 2010, n. 159 del 2008 e n. 95 del 2008*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22/12/2017 n. 23 art. 22 co. 1

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Costituzione art. 97

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Costituzione art. 117 co. 3

statuto regione Valle d'Aosta art. 2

statuto regione Valle d'Aosta art. 3

Pronuncia

SENTENZA N. 241

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 21-26 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 27 febbraio 2018, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nella udienza pubblica del 20 novembre 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Gesualdo d'Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 21-26 febbraio 2018 e depositato il successivo 27 febbraio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020).

La disposizione impugnata stabilisce: «L'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda Unità Sanitaria Locale della Valle d'Aosta (Azienda USL) per il reclutamento di personale del comparto, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge e in scadenza nell'anno 2018, è prorogata di ulteriori dodici mesi, decorrenti dalla data di scadenza del termine di validità in essere alla data di entrata in vigore della presente legge».

Il ricorrente osserva preliminarmente che tale disposizione, prorogando di dodici mesi, decorrenti dalla data di scadenza del termine di validità di ciascuna di esse, l'efficacia delle graduatorie delle procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda unità sanitaria locale (AUSL) valdostana in scadenza nel 2018, ne protrae l'efficacia oltre il 31 dicembre di tale anno, «consentendo quindi l'assunzione di personale anche nel 2019» e ponendosi così in contrasto, oltre che con lo statuto speciale per la Valle d'Aosta, con l'art. 1, comma 1148, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che «circoscrive al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici o l'esercizio delle facoltà assunzionali delle amministrazioni pubbliche soggette, come pure quelle regionali, a vincoli assunzionali».

1.1.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 22, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2017 contrasterebbe, anzitutto, con «lo Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta [che] non contempla la

materia de qua tra quelle oggetto di potestà legislativa regionale (v. art. 2), neppure integrativa e di attuazione (art. 3)», sicché «come tale [...] eccede [...] le competenze legislative regionali».

1.2.– Lo stesso art. 22, comma 1, violerebbe, in secondo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., perché contrasterebbe con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica – che, in quanto tale, vincola la potestà legislativa delle Regioni, incluse quelle a statuto speciale – dettato dall'art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017, che fissa al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per l'assunzione di personale a tempo indeterminato.

Secondo il ricorrente, la fissazione di tale limite di efficacia «deroga, sotto il profilo temporale, ai limiti assunzionali in precedenza previsti consentendo alle amministrazioni pubbliche di continuare ad attingere, per tutto (ma solo per) il 2018, alle graduatorie dei concorsi espletati al fine della instaurazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato».

Premesso che tale deroga, «e la connessa proroga delle facoltà assunzionali», comporta un incremento della spesa pubblica – «e, per quel che qui [...] interessa, di quella sanitaria» – il ricorrente deduce che la disposizione di legge statale che la prevede assume la natura di principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica», dato che, da un lato, ha valenza generale, riguardando tutte le amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali, dall'altro, si fonda «su una (implicita, ma evidente) valutazione di compatibilità con gli equilibri di bilancio della fissazione – ma, al contempo, della limitazione –, da ultimo al solo anno 2018, delle facoltà assunzionali in parola».

L'impugnata disposizione regionale, prorogando di ulteriori dodici mesi l'efficacia delle graduatorie delle procedure selettive pubbliche bandite dall'AUSL valdostana in scadenza nell'anno 2018, supera «quel limite». Così facendo, essa violerebbe il principio fondamentale recato, «da ultimo, dall'art. 1, comma 1148, della legge di bilancio n. 205/2017», determinando, «ove le assunzioni abbiano luogo, come consentito dall'art. 22, comma 1, della l.r. n. 23/2017, anche dopo il 31.12.2018, ricadute sulla finanza pubblica incompatibili con gli equilibri e i vincoli di bilancio individuati dal legislatore statale».

1.3.– L'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 violerebbe, in terzo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva nella materia «ordinamento civile».

Secondo il ricorrente, «la disciplina, anche quoad tempus, dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile e dai contratti collettivi e, quindi, anche degli atti che, come le graduatorie concorsuali, sono finalizzati alla loro instaurazione, attiene all'ordinamento civile».

1.4.– Prorogando l'efficacia delle sole graduatorie di procedure selettive bandite dall'AUSL della Valle d'Aosta, l'impugnata disposizione regionale violerebbe, in quarto luogo, l'art. 3 Cost., in relazione al principio di eguaglianza, sotto due distinti profili.

Anzitutto, perché tratta coloro che si sono utilmente collocati in tali graduatorie in modo ingiustificatamente più favorevole rispetto a coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dalle aziende sanitarie delle altre Regioni, dato che solo i primi «vedono significativamente accresciute le chances di conseguire un'assunzione a tempo indeterminato».

Inoltre, perché tratta coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dall'AUSL della Valle d'Aosta in modo ingiustificatamente più favorevole rispetto a coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite, nell'ambito della stessa Regione, da altre amministrazioni pubbliche.

Di tali disparità di trattamento non vi sarebbe «alcuna legittima giustificazione».

1.5.– L'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 violerebbe, infine, anche l'art. 97 Cost.

Il ricorrente premette che, ai sensi della disposizione impugnata, l'efficacia «di tutte le graduatorie regionali “sanitarie”» destinate a scadere nel corso del 2018 è prorogata «sino al 2019, ben oltre la scadenza da ultimo inderogabilmente fissata dalla legge statale nel 31.12.2018».

Da ciò il contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, atteso che tale proroga consente di assumere candidati che si sono utilmente collocati in graduatoria «all'esito di procedure concorsuali svoltesi in epoca ormai risalente, all'esito di prove che potrebbero non essere più rispondenti ai criteri di valutazione cui le pubbliche Amministrazioni devono ora attenersi nella scelta dei soggetti meritevoli di accedere ai pubblici impieghi».

2.– Si è costituita nel giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, chiedendo che le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. siano dichiarate inammissibili o infondate e che le questioni promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost., siano dichiarate infondate.

2.1.– La Regione autonoma eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. per la «genericità» della delibera di impugnazione del Consiglio dei Ministri e il conseguente difetto di corrispondenza tra la stessa e il ricorso.

La Regione autonoma resistente afferma che dalla giurisprudenza costituzionale si evince che «la ratio della corrispondenza tra la delibera di impugnazione ed il ricorso introduttivo [è] di “prefigurare, quantomeno nelle sue linee essenziali, la violazione ipotizzata”» (è richiamata la sentenza n. 496 del 1993), «così da circoscrivere l'autonomia della difesa tecnica». Tale onere sarebbe più pregnante nei casi in cui l'oggetto o il parametro del giudizio di legittimità costituzionale presentino – come nel caso dei parametri degli artt. 3 e 97 Cost. –, «per la loro “complessità” materiale o per la loro stessa “identità” normativa, un'ampiezza tale da non consentire, di per sé, l'esatta enucleazione del “verso” e/o del “profilo” della doglianza».

Nella specie, nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, cui la delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri fa rinvio, si legge che l'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017, «recando una disciplina derogatoria in favore soltanto di determinati soggetti, contrasta con i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione».

In tale modo, il Consiglio dei ministri non avrebbe fornito «il benché minimo corredo motivazionale» per illustrare, nei loro basilari contorni, le censure. La delibera si sarebbe limitata a «segnalare la “determinatezza” delle tipologie di destinatari (omettendo qualsiasi considerazione sulla ipotetica “irragionevolezza” di tale trattamento specifico)» e, quanto alla violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione, non avrebbe «speso nemmeno una parola di suggello argomentativo, rimettendo in toto alla difesa tecnica il compito di [...] “speculare” sui profili di violazione di tali principi». Essa sarebbe quindi priva «di quel tasso di “determinatezza” idoneo a realizzare [...] la necessaria corrispondenza [con] il ricorso introduttivo».

2.2.– Secondo la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, tutte le questioni promosse sarebbero, comunque, infondate.

2.2.1.– Quanto a quella promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la Regione autonoma afferma che la «misura di contenimento della spesa pubblica» prevista dall'art. 1, comma 1148, lettera a),

della legge n. 205 del 2017 «interseca» la propria potestà legislativa nelle materie – contemplate, rispettivamente, nelle lettere f) ed l) dell’unico comma dell’art. 3 dello statuto reg. Valle d’Aosta – «finanze regionali e comunali» e «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica».

In relazione alla competenza legislativa nella materia «finanze regionali e comunali», la Regione autonoma deduce che essa gode di una «posizione “rafforzata”» perché è assistita dalla garanzia procedurale prevista dall’art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d’Aosta), in base al quale l’ordinamento finanziario della Regione, stabilito con la legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell’ordinamento finanziario della regione Valle d’Aosta), può essere modificato solo nelle forme e col procedimento di cui all’art. 48-bis del suo statuto speciale, cioè mediante l’emanazione di decreti legislativi elaborati dalla commissione paritetica prevista dal secondo comma di tale articolo.

Sulla base della menzionata norma di attuazione dello statuto speciale, dovrebbe escludersi che l’art. 1, comma 1148, lettera a), della legge n. 205 del 2017 possa operare come principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica» nei confronti della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste. La speciale autonomia finanziaria della Regione, infatti, «sarebbe vanificata, ove [...] variazioni al sistema delle relazioni finanziarie intercorrenti con lo Stato – quali discenderebbero dalla norma [...] elevata a parametro interposto – fossero introdotte, unilateralmente, attraverso una semplice legge ordinaria, in difetto del preventivo accordo tra gli enti interessati».

In relazione alla competenza legislativa nella materia «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» – «settore materiale [...] sul quale incide la disciplina statale» – la Regione autonoma adduce un’ulteriore ragione, «di natura sostanziale», che precluderebbe allo Stato di invocare, nella fattispecie, qualsiasi attribuzione in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

La Regione autonoma rammenta che l’art. 34, comma 3, secondo periodo, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), stabilisce che «[l]a regione Valle d’Aosta e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato». Alla stregua di questa previsione, il finanziamento della spesa sanitaria effettuata nel territorio della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste grava integralmente sul bilancio regionale, senza alcun onere a carico di quello statale.

La Regione autonoma resistente asserisce quindi che questa Corte ha ripetutamente affermato che lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria regionale, non ha titolo a dettare norme di coordinamento finanziario.

Da ciò la conseguenza che l’impugnato art. 22, comma 1, concernendo le graduatorie di procedure selettive bandite dalla sola AUSL valdostana, non lede la potestà legislativa concorrente dello Stato nella materia «coordinamento della finanza pubblica» ma costituisce legittima espressione dell’autonomia riconosciuta alla Regione autonoma nel campo della spesa sanitaria e dell’organizzazione del proprio sistema sanitario.

2.2.2.– Quanto alla questione promossa in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la resistente afferma che questa Corte ha più volte ribadito che, con riguardo al pubblico impiego regionale, la materia «ordinamento civile» comprende i soli «aspetti privatizzati» del rapporto di lavoro, mentre la regolamentazione delle procedure selettive pubbliche spetta, ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost., alla potestà legislativa regionale residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali».

La Regione autonoma resistente deduce che l'art. 117, quarto comma, Cost. trova applicazione nella specie ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.2.3.– Quanto alle questioni promosse in riferimento all'art. 3 Cost., la Regione autonoma afferma l'infondatezza di entrambi i profili di censura prospettati dal ricorrente.

Con riguardo a quello incentrato sul trattamento più favorevole che l'impugnato art. 22, comma 1, assicura a coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dall'AUSL valdostana rispetto a coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dalle aziende sanitarie delle altre Regioni, la resistente cita l'affermazione contenuta nella sentenza di questa Corte n. 143 del 1989 secondo cui «una relativa difformità di trattamento dei singoli, sempreché sia giustificata dalla particolarità della situazione, è insita nello stesso riconoscimento costituzionale delle autonomie regionali».

Poiché, dunque, la potestà legislativa regionale in determinate materie implica, di per sé, la possibilità che la disciplina dettata da una Regione diverga da quella statale o di altre Regioni (è citata la sentenza n. 447 del 1988), non sarebbe neppure astrattamente ipotizzabile che la proroga dell'efficacia temporale delle graduatorie di procedure selettive bandite per il reclutamento di personale del comparto sanitario «in ragione della dislocazione territoriale dell'azienda banditrice» possa comportare una violazione del principio di eguaglianza.

Dopo avere ribadito che la disposizione impugnata «impinge in ambiti materiali attratti [...] in sfere di competenza normativa oggetto di esplicita previsione statutaria, le quali concorrono a delineare [...] l'autonomia costituzionalmente garantita alla Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste», la resistente deduce che, pertanto, «è del tutto ragionevole che, nell'esercizio di quelle attribuzioni, il legislatore regionale abbia concepito un regime differenziato per le graduatorie dei concorsi pubblici tenuti dalla locale Azienda sanitaria». Il che sarebbe tanto più vero in ragione dello «spiccato grado di autonomia organizzativa e funzionale che [...] contraddistingue il Servizio sanitario della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste».

Da quest'ultima considerazione deriverebbe l'infondatezza anche del profilo di censura incentrato sul trattamento più favorevole che l'impugnato art. 22, comma 1, assicura a coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dall'AUSL della Valle d'Aosta rispetto a coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite, nell'ambito della stessa Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, da altre amministrazioni pubbliche.

Ad avviso della resistente, sarebbe evidente che quello sanitario è un settore «di indubbia originalità e peculiarità rispetto agli altri comparti della pubblica amministrazione, data anche la fondamentale funzione assegnata ad esso in ordine alla salvaguardia di valori costituzionali di primaria rilevanza (art. 32 Cost.)».

2.2.4.– Quanto, infine, alle questioni promosse in riferimento all'art. 97 Cost., la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste puntualizza anzitutto che la proroga disposta dall'impugnato art. 22, comma 1, riguarda l'efficacia non di graduatorie risalenti nel tempo – come sostenuto dal ricorrente – bensì di graduatorie con l'ordinaria vigenza triennale prevista dall'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Sarebbe, perciò, seriamente discutibile che il prolungamento del termine di efficacia delle graduatorie per un periodo pari a un terzo della loro «durata fisiologica» possa determinare un'obsolescenza delle stesse tale da tradursi in un vulnus ai principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.

Con riguardo al principio del buon andamento dell'amministrazione, la prospettazione del ricorrente dovrebbe, anzi, essere ribaltata. L'impugnato art. 22, comma 1, col prevedere l'ultrattività di graduatorie di procedure selettive già espletate, costituirebbe infatti attuazione di tale principio, perché «tende ad assicurare l'implementazione dell'organico [...] presso l'Azienda USL della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste – e, con essa, l'allineamento delle prestazioni erogate a standard qualitativi coerenti con i canoni informatori dell'azione amministrativa –, evitando, altresì, l'inutile dispendio di risorse economiche e di tempo, che deriverebbe dalla necessità di svolgere nuove prove selettive».

3.– In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha depositato una memoria illustrativa con la quale ribadisce le conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione in giudizio, argomentandole ulteriormente.

3.1.– Quanto alla questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la Regione autonoma deduce che il ricorrente non avrebbe tenuto conto del generale favore manifestato dall'ordinamento nei confronti dell'utilizzo delle graduatorie degli idonei in luogo dello svolgimento di nuove procedure concorsuali; utilizzo che, come affermato anche dal Consiglio di Stato (è citata la sentenza dell'Adunanza plenaria 28 luglio 2011, n. 14), avrebbe una chiara finalità di contenimento della spesa pubblica, dati i costi dell'espletamento di nuove procedure concorsuali.

3.2.– Quanto alla questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la resistente ribadisce che «gli aspetti pubblicistico-organizzativi, concernenti [...] le procedure concorsuali per l'accesso al ruolo – ed a tutto il pubblico impiego –, nonché il conferimento degli incarichi e la durata dei medesimi», sono ascrivibili alla materia residuale «ordinamento ed organizzazione amministrativa regionale».

3.3.– Quanto, infine, alla questione promossa in riferimento all'art. 97 Cost., la Regione autonoma richiama nuovamente la sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 14 del 2011, in particolare, i punti 49 e 50 di essa, i quali si attaglierebbero anche alla proroga delle graduatorie concorsuali, che «condivide con [lo scorrimento della graduatoria] la natura e la ratio di mezzo di contenimento della spesa pubblica».

La resistente conclude che la disposizione impugnata attua il principio del buon andamento dell'amministrazione «essendo tesa all'implementazione dell'organico in dotazione presso l'Azienda Usi della Regione, e, con essa, all'adeguamento delle prestazioni erogate alla comunità degli utenti a standard qualitativi in linea con i canoni informatori dell'agire pubblico».

4.– In prossimità dell'udienza pubblica, anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa con la quale argomenta sia in ordine all'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità delle questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sia in ordine alla fondatezza di tutte le questioni promosse.

4.1.– Quanto al primo aspetto, il ricorrente afferma che la delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri può limitarsi a indicare le disposizioni che eccedono le competenze della Regione, lasciando all'autonomia tecnica dell'Avvocatura generale dello Stato di individuare e articolare i motivi di censura (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 278 del 2010 e n. 102 del 2008).

4.2.– Quanto al merito, con riguardo alle questioni promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che l'impugnato art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 proroga l'efficacia delle graduatorie – che l'art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017 aveva procrastinato al 31 dicembre 2018 – a una data che potrebbe anche coincidere con la fine dell'anno 2019.

Tale intervento comporterebbe «una variazione in aumento della spesa pubblica», in particolare, di quella sanitaria, in contrasto con il citato art. 1, comma 1148.

4.3.– Né avrebbe pregio l'argomentazione della resistente secondo cui la regolamentazione delle procedure concorsuali pubbliche spetterebbe alla potestà legislativa residuale regionale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, atteso che l'art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017, col prorogare, e, al contempo, limitare, l'efficacia delle graduatorie, «non impinge sulle procedure concorsuali, ma sul momento, logicamente e cronologicamente successivo, dell'individuazione degli aventi diritto all'assunzione».

4.4.– A nulla varrebbe anche il richiamo, operato dalla Regione autonoma, alla competenza legislativa a essa attribuita dall'art. 3, unico comma, lettera f), dello statuto speciale. Anche a voler ritenere che la disposizione impugnata riguardi la materia «finanze regionali e comunali», infatti, «continuerebbe a sussistere [...] l'esigenza di un coordinamento della norma regionale con quella statale».

4.5.– Quanto alle questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., il ricorrente ribadisce che l'impugnato art. 22, comma 1, determina una disparità di trattamento tra coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie della AUSL della Valle d'Aosta e coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite da altre amministrazioni della stessa Regione.

Il ricorrente asserisce poi che la potestà delle Regioni di legiferare in modo anche difforme dalla legislazione statale è riconosciuta «sempreché ciò sia giustificato dalla particolarità della situazione» (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 141 del 2015). Tale particolarità non potrebbe però derivare – sempre secondo il Presidente del Consiglio dei ministri – dal fatto che il settore coinvolto dalla disposizione impugnata è quello sanitario, dato che la disposizione impugnata non è volta ad assicurare un maggiore livello di tutela del diritto fondamentale alla salute.

Quanto, infine, alla violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che la proroga prevista dall'impugnato art. 22, comma 1, produce conseguenze negative nell'organizzazione delle amministrazioni sanitarie, in quanto si verrebbero a instaurare rapporti di lavoro con soggetti risultati idonei in concorsi tenuti in tempi ormai risalenti e, di conseguenza, in possesso di una preparazione obsoleta, non più rispondente alle necessità delle aziende sanitarie.

Né si potrebbe ritenere che, a fronte di una proroga prevista da una legge statale – stabilita e definita, sul piano temporale, sulla base di precise valutazioni di compatibilità con gli equilibri di bilancio – le regioni, anche soltanto quelle a statuto speciale, possano liberamente disporre ulteriori proroghe perché, in tale modo, si creerebbe «un sistema assunzionale caratterizzato, a livello territoriale, da difformità e disuguaglianze, come tale inammissibile ed inaccettabile».

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020), il quale stabilisce che «[l]'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda Unità Sanitaria Locale della Valle d'Aosta (Azienda USL) per il reclutamento di personale del comparto, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge e in scadenza nell'anno 2018, è prorogata di ulteriori dodici mesi, decorrenti dalla data di scadenza del termine di validità in essere alla data di entrata in vigore della presente legge».

Il ricorrente, muovendo dal presupposto, non contestato dalla Regione autonoma resistente, che tale disposizione, prorogando di ulteriori dodici mesi l'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda unità sanitaria locale (AUSL) della Valle d'Aosta in scadenza nell'anno 2018, consente alla stessa AUSL, attingendo dalle graduatorie prorogate, di assumere personale anche dopo il 31 dicembre 2018, deduce che l'impugnato art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 viola, in particolare: a) lo statuto speciale per la Valle d'Aosta «il quale non contempla la materia de qua tra quelle oggetto di potestà legislativa regionale (v. art. 2), neppure integrativa e di attuazione (art. 3)»; b) l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si pone in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, dettato dall'art. 1, comma 1148, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che «circoscrive al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici o l'esercizio delle facoltà assunzionali delle amministrazioni pubbliche soggette [...] a vincoli assunzionali»; c) l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», nella quale sarebbe compresa anche la disciplina delle graduatorie delle procedure selettive pubbliche, in quanto «atti [...] finalizzati alla [...] instaurazione» di rapporti di lavoro di diritto privato; d) l'art. 97 Cost., in relazione al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, perché consente di assumere persone che si sono utilmente collocate in graduatorie di procedure selettive «svolte in epoca ormai risalente, all'esito di prove che potrebbero non essere più rispondenti ai criteri di valutazione cui le pubbliche Amministrazioni devono ora attenersi nella scelta dei soggetti meritevoli di accedere ai pubblici impieghi»; e) l'art. 3 Cost., in relazione al principio di eguaglianza, perché tratta coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dall'AUSL della Valle d'Aosta in modo ingiustificatamente più favorevole rispetto a coloro che si sono utilmente collocati sia nelle graduatorie di procedure selettive bandite dalle aziende sanitarie delle altre Regioni sia nelle graduatorie di procedure selettive bandite, nell'ambito della stessa Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, da altre amministrazioni pubbliche.

2.– La autonoma Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, costituitasi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. per la «genericità» della delibera di impugnazione del Consiglio dei Ministri e il conseguente difetto di corrispondenza tra la stessa e il ricorso.

L'eccezione non è fondata.

Nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, cui la delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri fa rinvio, si legge che l'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017, «recando una disciplina derogatoria in favore soltanto di determinati soggetti, contrasta con i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione».

Tale affermazione costituisce un'esposizione sufficiente, ancorché sintetica, delle ragioni per le quali il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto che l'impugnato art. 22, comma 1, violi gli artt. 3 e 97 Cost. È stato, del resto, più volte chiarito che «la difesa tecnica, nell'esercizio della sua discrezionalità, ben può integrare una sola parziale indicazione dei motivi di censura (ex plurimis, sentenza n. 290 del 2009)» (sentenza n. 269 del 2014, punto 4. del Considerato in diritto; nello stesso senso, ex plurimis, sentenza n. 365 del 2007).

3.– Occorre anzitutto scrutinare la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con la quale il ricorrente deduce che la disposizione impugnata, consentendo all'AUSL della Valle d'Aosta di assumere personale anche dopo il 31 dicembre 2018, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica dettato dall'art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017.

La questione non è fondata.

Il comma 1148 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 – in particolare, nelle sue lettere b), n. 1), c), d), n. 1) e n. 2), ed e) – prevede la proroga al 31 dicembre 2018 del termine per l'esercizio, da parte di amministrazioni pubbliche, di facoltà di assunzione di personale. In questo modo, il legislatore statale ha circoscritto l'esercizio di tali facoltà entro l'anno 2018.

Questa Corte ha ripetutamente riconosciuto la natura di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica a disposizioni statali che – come quelle appena citate del comma 1148 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 –, agendo sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale, pongono limiti transitori alla facoltà delle regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale di procedere ad assunzioni (ex plurimis, sentenze n. 1 del 2018, n. 72 del 2017, n. 251 del 2016, n. 218 e n. 153 del 2015).

Questa stessa Corte ha altresì «costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale [...], in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 82 del 2015, nonché, ex multis, sentenza n. 62 del 2017)» (sentenza n. 151 del 2017, punto 9.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 231 del 2017, punto 9.3.4. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, tuttavia, occorre considerare che, come evidenziato anche dalla Regione autonoma resistente, l'impugnato art. 22, comma 1, riguardando le graduatorie delle procedure selettive bandite dalla AUSL della Valle d'Aosta e le assunzioni da parte di tale Azienda, andrebbe a incidere, in particolare, sulla spesa (per il personale) del settore sanitario; spesa che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, terzo periodo, della legge n. 724 del 1994 – secondo cui «[l]a regione Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari ad esse attribuiti dall'articolo 11, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed integrazioni, e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci» – nel territorio valdostano è interamente finanziata dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, senza oneri a carico del bilancio statale.

Viene, perciò, in rilievo la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui «"lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, 'neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario' (sentenza n. 341 del 2009)" (sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012)» (sentenza n. 125 del 2015, punto 5.1. del Considerato in diritto).

La mancanza di un titolo statale a dettare, con riguardo alla spesa sanitaria della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, delle norme di coordinamento finanziario esclude dunque che l'art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017, possa incidere, in quanto tale, sulla potestà legislativa regionale. Da ciò l'infondatezza della questione in esame.

4.– Occorre ora scrutinare, in secondo luogo, la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con la quale il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che l'impugnato art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

La questione non è fondata.

Con riguardo alla competenza legislativa a disciplinare l'impiego pubblico regionale, la giurisprudenza di questa Corte «è costante nell'affermare che i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale "rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla

competenza legislativa residuale della Regione” (sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 63 del 2012, punto 3.1. del Considerato in diritto), di cui all’art. 117, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 191 del 2017, punto 5.4. del Considerato in diritto); con la precisazione che in tale competenza «si collocano le procedure concorsuali pubblicistiche per l’accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi» (sentenza n. 191 del 2017, punto 5.4. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del Considerato in diritto).

Questa Corte ha invece ricondotto alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile «gli interventi legislativi che [...] dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (ex multis, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015)» (sentenza n. 32 del 2017, punto 4.3. del Considerato in diritto).

Si è altresì asserito che «“la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell’organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all’art. 117, quarto comma, della Costituzione” (così la sentenza n. 95 del 2008; ma in tal senso sono anche le successive pronunce n. 159 del 2008, n. 100 e n. 235 del 2010)» (sentenza n. 141 del 2012, punto 6. del Considerato in diritto). In questo stesso punto 6. della sentenza n. 141 del 2012, questa Corte, nell’escludere che ricorresse la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ha ribadito che «[l]a norma [impugnata] “spiega la sua efficacia nella fase anteriore all’instaurazione del contratto di lavoro e incide in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell’organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive” (sentenza n. 235 del 2010)».

È infine utile ricordare che la disciplina dei concorsi per l’accesso al pubblico impiego, «per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l’attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. [...] è invero sottratta all’incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato» (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.1. del Considerato in diritto). La regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche rientra, dunque, nella disciplina dell’accesso al pubblico impiego.

L’impugnato art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d’Aosta n. 23 del 2017 disciplina, come si è visto, l’efficacia temporale di graduatorie di procedure selettive pubbliche.

Tali graduatorie costituiscono il provvedimento amministrativo conclusivo delle procedure selettive pubbliche. Con tale atto, l’amministrazione esaurisce l’ambito proprio del procedimento amministrativo e dell’esercizio dell’attività autoritativa, cui subentra la fase in cui i suoi comportamenti vanno ricondotti all’ambito privatistico.

Non vi è dubbio, del resto, che la disposizione impugnata non è relativa a rapporti lavorativi già in essere, ma spiega la propria efficacia nella fase anteriore all’instaurazione del rapporto di lavoro, incidendo direttamente sul comportamento della AUSL della Valle d’Aosta nell’organizzazione delle proprie risorse umane.

Per tali ragioni, la disciplina dell’impugnato art. 22, comma 1, poiché si colloca in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro – in particolare, nella fase che attiene alle procedure per l’accesso al lavoro pubblico regionale – riguarda i profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego pubblico regionale e non quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro.

La stessa disciplina non è quindi riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Da ciò l’infondatezza della questione.

5.– La disciplina dell'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 deve invece essere ricondotta alla competenza legislativa della Regione autonoma in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale – in particolare, di organizzazione del personale – ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Tale disposizione è in effetti applicabile anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), in quanto prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla stessa Regione dall'art. 2, primo comma, lettera a), dello statuto speciale, in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», sottoposta ai limiti indicati nell'alinea dello stesso articolo (in tale senso, con riguardo alla pressoché identica previsione dell'art. 8, primo comma, n. 1, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige», sentenza n. 95 del 2008, punto 2.1. del Considerato in diritto).

Da ciò consegue l'infondatezza anche della questione promossa in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge cost. n. 4 del 1948, con cui il ricorrente ha dedotto che la disposizione impugnata non è riconducibile ad alcuna delle materie nelle quali la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha competenza legislativa.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017, in quarto luogo, in riferimento all'art. 97 Cost., per contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

La questione non è fondata.

La previsione di limiti temporali di efficacia delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione è diretta a evitare che, rendendo lontana la selezione che vi ha dato luogo (sentenza n. 3 del 2013, punto 5.4. del Considerato in diritto), si pregiudichi l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono agli impieghi pubblici, resa oggi ancor più pressante dalle frequenti innovazioni normative che impongono la modifica delle stesse modalità di selezione dei candidati a tali impieghi. Si tratta, dunque, di una ratio intimamente correlata con l'attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione.

In ossequio a tale ratio, il legislatore statale ha dettato, all'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) – comma inserito dall'art. 3, comma 87, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)» – la regola generale dell'efficacia triennale delle graduatorie, a decorrere dalla loro pubblicazione.

Con l'art. 1, comma 1148, lettera a), della legge n. 205 del 2017, lo stesso legislatore statale ha peraltro disposto la proroga al 31 dicembre 2018 dell'efficacia delle graduatorie dei (soli) «concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato», vigenti al 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni.

La proroga di «ulteriori dodici mesi» – deve ritenersi rispetto ai termini di efficacia stabiliti dal citato art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001 – delle graduatorie delle procedure selettive pubbliche bandite dalla AUSL della Valle d'Aosta, prevista dall'impugnato art. 22, comma 1, non viola il principio del buon andamento dell'amministrazione.

Non rileva la mera difformità del termine di efficacia delle graduatorie delle procedure selettive bandite dalla AUSL della Valle d'Aosta previsto dall'impugnato art. 22, comma 1, rispetto ai termini stabiliti dalla

disciplina statale, dato che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha agito nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La sussistenza o no di una violazione dell'art. 97 Cost. deve quindi essere verificata avendo riguardo alla disciplina impugnata.

In tale prospettiva, il termine più lungo di efficacia delle graduatorie previsto dall'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 non contrasta con il principio del buon andamento dell'amministrazione pubblica.

La misura della proroga («ulteriori dodici mesi») dell'efficacia temporale delle graduatorie della AUSL della Valle d'Aosta in scadenza nell'anno 2018, prevista dall'impugnata disposizione regionale, non è tale da rendere la selezione che vi ha dato luogo tanto lontana nel tempo da pregiudicare l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono all'impiego nella AUSL della Valle d'Aosta.

A ciò si deve aggiungere che la limitata proroga prevista dall'impugnato art. 22, comma 1, della legge reg. n. 23 del 2017, col rendere disponibile un'immediata provvista di risorse umane, consente alla AUSL della Valle d'Aosta di rimediare, con tempestività, alle proprie carenze di personale, così da poter assicurare l'erogazione di prestazioni corrispondenti a congrui standard di qualità nel settore dell'amministrazione, quello sanitario, cui è affidato il compito di garantire il fondamentale diritto dell'individuo alla salute (art. 32, primo comma, Cost.). La stessa proroga risponde dunque, in realtà, all'esigenza di assicurare il buon andamento dell'amministrazione.

Pertanto, tenuto conto della evidenziata limitatezza temporale e della corrispondenza a una peculiare esigenza di buon andamento dell'amministrazione, la proroga delle graduatorie prevista dall'impugnato art. 22, comma 1, non contrasta con l'art. 97 Cost.

7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017, infine, in riferimento all'art. 3 Cost., per violazione del principio di eguaglianza, sotto i due distinti profili dell'ingiustificata disparità di trattamento tra coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dall'AUSL della Valle d'Aosta – i quali, soli, beneficiano della proroga delle stesse graduatorie – e coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite: a) dalle aziende sanitarie delle altre Regioni; b) da altre amministrazioni pubbliche, nell'ambito della stessa Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Le questioni non sono fondate.

Quanto al primo profilo, accertato che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha operato nell'ambito delle competenze a essa spettanti, è sufficiente osservare che «il riconoscimento stesso della competenza legislativa della Regione comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da regione a regione, nei limiti dell'art. 117 della Costituzione (v. sentenza n. 447 del 1988)» (sentenza n. 277 del 1995, punto 6. del Considerato in diritto).

Quanto al secondo profilo, le peculiari esigenze di buon andamento dell'amministrazione sanitaria regionale, in particolare, dell'AUSL valdostana, già evidenziate nell'esaminare la questione promossa in riferimento all'art. 97 Cost., spiegano e, insieme, giustificano, la previsione della proroga limitatamente alle graduatorie delle procedure selettive bandite dalla stessa AUSL.

8.– Tutte le questioni promosse nei confronti dell'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 sono, pertanto, non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020), promosse, in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, 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 21 novembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.



CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione
della
Repubblica Ita
Corte dei diritti fondamentali dell
Corte dei valori, della cittadinanza
I Presidenti della Re
L'Isola nation

Sentenza **58/2021**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **CORAGGIO** - Redattore **SCIARRA**

Udienza Pubblica del **09/03/2021** Decisione del **09/03/2021**

Deposito del **31/03/2021** Pubblicazione in G. U. **07/04/2021**

Norme impugnate: Art. 1, c. 147°, 149° e 269°, della legge 27/12/2019, n. 160.

Massime: **43758 43759 43760**

Atti decisi: **ric. 25 e 36/2020**

Massima n. 43758

Titolo

Ricorso in via principale - Proposizione in via cautelativa - Interpretazione non implausibile delle disposizioni impugnate - Ammissibilità della questione.

Testo

Nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 1, commi 147 e 149, della legge n. 160 del 2019, non è d'ostacolo all'ammissibilità delle censure che il ricorso sia promosso in via cautelativa, ove fossero ritenute applicabili anche alla ricorrente le disposizioni impugnate. L'interpretazione sostenuta dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, infatti, deve considerarsi non implausibile, perché le norme impugnate, là dove fanno generico riferimento alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, potrebbero ritenersi indirizzate anche alle amministrazioni regionali valdostane.

Per costante giurisprudenza costituzionale, nel giudizio in via principale il ricorso promosso in via cautelativa supera il vaglio di ammissibilità se, nonostante i dubbi avanzati, l'interpretazione prospettata non appaia implausibile e, comunque, sia ragionevolmente desumibile dalle disposizioni impugnate. (*Precedenti citati: sentenze n. 77 del 2020, n. 89 del 2019, n. 103 del 2018, n. 73 del 2018 e n. 270 del 2017*).

Atti oggetto del giudizio

legge 27/12/2019 n. 160 art. 1 co. 147

legge 27/12/2019 n. 160 art. 1 co. 149

Massima n. 43759

Titolo

Impiego pubblico - Validità temporale delle graduatorie concorsuali adottate all'esito di selezioni pubbliche, a partire da quelle approvate dal 1° gennaio 2011, anche nel comparto del Servizio sanitario regionale, con ulteriori adempimenti procedurali per quelle più risalenti - Ricorso cautelativo della Regione autonoma Valle d'Aosta - Lamentata violazione della propria competenza normativa e amministrativa nelle materie

dell'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale, dell'ordinamento degli enti locali, delle finanze regionali e comunali e dell'igiene e sanità, nonché nelle materie di competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, del principio di leale collaborazione e dei principi di economicità e di semplificazione, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

Testo

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta in riferimento agli artt. 2, lett. a) e b), 3, lett. f) e l), 4, 48-bis e 50 dello Statuto di autonomia, agli artt. 3, 5, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, e 120 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 - dell'art. 1, commi 147 e 149, della legge n. 160 del 2019, che, rispettivamente, dispongono la proroga della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni, a partire da quelle approvate dal 1° gennaio 2011, differenziata a seconda del termine di approvazione, condizionando, per quelle più risalenti, il reclutamento a ulteriori adempimenti procedurali, e la riduzione da tre a due anni della durata della validità, a regime, delle graduatorie, stabilita dall'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001. Le disposizioni statali impugnate non spiegano alcuna efficacia nel territorio regionale, neppure quali norme recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, posto che il legislatore statale non concorre al finanziamento della spesa sanitaria della ricorrente, che difetta una specifica previsione mediante un apposito accordo e che la loro applicabilità non può rappresentare l'unica declinazione possibile dei principi di ragionevolezza, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, da intendersi come limiti all'esercizio della competenza della Regione autonoma. (*Precedenti citati: sentenze n. 273 del 2020, n. 126 del 2020, n. 77 del 2020, n. 241 del 2018, n. 103 del 2018, n. 125 del 2015, n. 88 del 2014, n. 193 del 2012, n. 187 del 2012, n. 118 del 2012, n. 115 del 2012, n. 133 del 2010 e n. 341 del 2009*).

La disciplina delle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive, rientrano nella competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (*Precedenti citati: sentenze n. 273 del 2020, n. 126 del 2020, n. 241 del 2018, n. 191 del 2017 e n. 251 del 2016*).

In virtù della c.d. clausola di favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la Regione autonoma Valle d'Aosta, per effetto dell'applicazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., è titolare della competenza legislativa residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», più ampia della competenza primaria statutaria nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», che incontra il limite delle «norme fondamentali di riforma economico-sociale». (*Precedenti citati: sentenze n. 77 del 2020 e n. 241 del 2018*).

I principi di coordinamento della finanza pubblica non possono imporsi alle autonomie speciali ove non siano individuati nel rispetto del principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 273 del 2020, n. 103 del 2018, n. 88 del 2014, n. 193 del 2012 e n. 118 del 2012*).

Atti oggetto del giudizio

legge 27/12/2019 n. 160 art. 1 co. 147

legge 27/12/2019 n. 160 art. 1 co. 149

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Costituzione art. 5

Costituzione art. 97

Costituzione art. 117 co. 2

Costituzione art. 117 co. 3

Costituzione art. 117 co. 4

Costituzione art. 120

legge costituzionale 18/10/2001 n. 3 art. 10

statuto regione Valle d'Aosta art. 2 lett. a)

statuto regione Valle d'Aosta art. 2 lett. b)

statuto regione Valle d'Aosta art. 3 lett. f)

statuto regione Valle d'Aosta art. 3 lett. l)

statuto regione Valle d'Aosta art. 4

statuto regione Valle d'Aosta art. 48 bis

statuto regione Valle d'Aosta art. 50

Massima n. 43760

Titolo

Bilancio e contabilità pubblica - Spese per il personale sanitario - Estensione dell'ambito di applicazione della disciplina statale alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano - Ricorso cautelativo della Regione autonoma Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Trento - Lamentata violazione delle rispettive competenze normative e amministrative nelle materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti e stato giuridico ed economico del personale, delle finanze regionali e comunali e dell'igiene e sanità, nonché nelle materie di competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, dell'autonomia finanziaria, dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza - Ius superveniens soddisfacente delle pretese della ricorrente e mancata applicazione medio tempore della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere.

Testo

È dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale - promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta in riferimento agli artt. 2, lett. a), 3, lett. f) e l), 48-bis e 50 dello

statuto di autonomia, nonché agli artt. 3, 5, 117, terzo e quarto comma, e 120 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 8, primo comma, n. 1), 9, primo comma, n. 10), 16, 79, quarto comma, e 104 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, agli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 268 del 1992, al d.P.R. n. 474 del 1975, nonché agli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 - dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019, che estende espressamente alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano la disciplina dettata dall'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, conv., con modif., nella legge n. 60 del 2019, che impone limiti alle Regioni per la spesa relativa al personale degli enti del Servizio sanitario nazionale. Nelle more del giudizio, l'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, su cui è intervenuta la disposizione impugnata, è stato oggetto di ulteriori modifiche a opera dell'art. 25, comma 4-septies, del d.l. n. 162 del 2019, conv., con modif., nella legge n. 8 del 2020, in senso palesemente soddisfacente delle pretese di entrambe le ricorrenti, mentre la Regione ricorrente ha attestato la mancata applicazione della norma impugnata. (*Precedenti citati: sentenze n. 7 del 2021, n. 3 del 2021 e n. 200 del 2020*).

Atti oggetto del giudizio

legge 27/12/2019 n. 160 art. 1 co. 269

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Costituzione art. 5

Costituzione art. 117 co. 3

Costituzione art. 117 co. 4

Costituzione art. 120

legge costituzionale 18/10/2001 n. 3 art. 10

statuto regione Valle d'Aosta art. 2 lett. a)

statuto regione Valle d'Aosta art. 3 lett. f)

statuto regione Valle d'Aosta art. 3 lett. l)

statuto regione Valle d'Aosta art. 48 bis

statuto regione Valle d'Aosta art. 50

statuto regione Trentino Alto Adige art. 8 co. 1 n. 1)

statuto regione Trentino Alto Adige art. 9 co. 1 n. 10)

statuto regione Trentino Alto Adige art. 16

statuto regione Trentino Alto Adige art. 79 co. 4

statuto regione Trentino Alto Adige art. 104

Altri parametri e norme interposte

decreto del Presidente della Repubblica 28/03/1975 n. 474

decreto legislativo 16/03/1992 n. 268 art. 2

decreto legislativo 16/03/1992 n. 268 art. 4

Pronuncia

SENTENZA N. 58

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 147, 149 e 269 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Provincia autonoma di

Trento con ricorsi notificati il 25 febbraio e il 27 febbraio - 3 marzo 2020, depositati in cancelleria il 28 febbraio e il 6 marzo 2020, iscritti, rispettivamente, ai numeri 25 e 36 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 14 e 17, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 9 marzo 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Franco Mastragostino e Maria Chiara Lista per la Provincia autonoma di Trento, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 25 febbraio 2020 e depositato il successivo 28 febbraio (reg. ric. n. 25 del 2020), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art.1, commi 147, 149 e 269, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettere f) e l), 4, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), agli artt. 3, 5, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

1.1.– In linea preliminare, la ricorrente premette che, sebbene l'applicabilità alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste delle disposizioni impugnate sia incerta, essa, tuttavia, non è implausibile. A tale scopo, sottolinea che esse – in specie i commi 147 e 149 – si riferiscono, indistintamente, alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in cui rientrano anche le Regioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario regionale. Ciò potrebbe rivelare la volontà del legislatore statale di ritenere applicabili tali disposizioni anche alla Regione ricorrente.

Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni sono promosse in via cautelativa e ipotetica, nell'ipotesi, cioè, in cui esse dovessero ritenersi applicabili alla medesima Regione.

1.2.– In primo luogo la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste impugna il comma 147 dell'art. 1 della citata legge n. 160 del 2019, che dispone una proroga della validità temporale delle graduatorie dei concorsi pubblici in essere nelle pubbliche amministrazioni, a partire da quelle approvate dal 1° gennaio 2011, differenziata “per scaglioni”, in ragione del termine di approvazione finale, e condiziona il reclutamento, per quelle più risalenti, a ulteriori adempimenti procedurali – la frequenza di corsi di aggiornamento e formazione e il superamento di apposito esame-colloquio – facendo salvi i soli «periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali».

Tale disposizione sarebbe, anzitutto, lesiva della competenza legislativa primaria attribuita alla ricorrente dall'art. 2, primo comma, dello statuto speciale, nelle materie dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico e economico del personale» (lettera a) e dell'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (lettera b), e delle connesse competenze amministrative di cui all'art. 4 dello stesso statuto. Essa violerebbe, inoltre, la competenza legislativa

regionale residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., spettante alla Regione ricorrente in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Secondo la ricorrente, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale, rientrerebbero nella competenza legislativa regionale residuale disciplinare i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e, in specie, le graduatorie di procedure selettive pubbliche. Pertanto, la norma impugnata, in quanto volta a regolare le modalità di accesso al lavoro pubblico all'interno del comparto unico regionale e il reclutamento del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico presso l'ASL Valle d'Aosta e gli enti del Servizio sanitario nazionale, definendo criteri, termini e limiti di utilizzabilità delle graduatorie di concorso, sarebbe lesiva, in primo luogo, delle competenze regionali nelle citate materie.

Sarebbe, inoltre, violata anche la competenza legislativa integrativa, assegnata alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dall'art. 3 dello statuto speciale nelle materie «finanze regionali e comunali» (lettera f) e «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (lettera l), nonché le competenze concorrenti in tema di «coordinamento della finanza pubblica» e di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., queste ultime attribuite alla resistente in virtù della clausola di maggior favore. A tal proposito la ricorrente sottolinea che la spesa relativa al proprio personale sanitario è interamente finanziata dalla Regione stessa, senza oneri a carico dello Stato, come stabilito dall'art. 34, comma 3, ultimo periodo, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). Pertanto, la disciplina in esame non potrebbe essere qualificata come normativa di principio di coordinamento della finanza pubblica, posto che il legislatore statale, non concorrendo al finanziamento di un determinato aggregato di spesa, non avrebbe titolo a dettare norme di coordinamento finanziario.

La ricorrente denuncia, altresì, la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., per il fatto che il legislatore statale avrebbe adottato la disposizione impugnata senza prevedere alcuno strumento di coinvolgimento delle Regioni, né nella forma dell'intesa, né in altro tipo di forma collaborativa, sebbene la disciplina contestata incida su titoli di competenza regionale residuale.

Infine, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto anche con gli artt. 3 e 97 Cost. La disciplina in essa contenuta darebbe luogo a una proliferazione di concorsi da bandire, con decorrenze differenziate a seconda dei termini di utilizzabilità delle graduatorie indicati dal legislatore statale, con un evidente aggravio dell'attività amministrativa, connesso, in particolare per le assunzioni inerenti alle graduatorie più risalenti, all'obbligo di predisporre corsi di aggiornamento e formazione ed esami-colloqui, in violazione dei principi di economicità e di semplificazione, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

1.3.– Le medesime censure sono rivolte dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste al comma 149 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019 che, modificando l'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, riduce la durata della validità delle graduatorie sopra indicate, a regime, da tre a due anni.

Una simile previsione sarebbe invasiva della competenza regionale residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., spettante anche alla Regione ricorrente in virtù della clausola di favore, oltre che delle competenze primarie statutarie – legislative e amministrative – nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico e economico del personale» (art. 2, lettera a) e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, lettera b).

Essa sarebbe anche lesiva della competenza legislativa integrativa, assegnata alla Regione dallo statuto speciale nelle materie «finanze regionali e comunali» (art. 3, lettera f) e «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, lettera l), nonché delle competenze concorrenti in tema di «coordinamento

della finanza pubblica» e di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., non potendo una simile normativa configurarsi come normativa di principio né in tema di organizzazione sanitaria, né in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Quanto a quest'ultimo titolo di competenza, la ricorrente ribadisce che, dal momento che il legislatore statale non concorre a finanziare la spesa per il personale del comparto unico regionale e per quello degli enti del servizio sanitario regionale, non può dettare norme di principio di coordinamento della finanza idonee a vincolare la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Peraltro, ricorda che le forme del concorso alla finanza pubblica della Regione ricorrente non possono mai prescindere dalla conclusione di appositi accordi bilaterali.

Viene, inoltre, dedotta la lesione del principio di leale collaborazione, in quanto non sono stati predisposti adeguati strumenti di coinvolgimento della Regione al fine di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze statali con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alla ricorrente dallo statuto di autonomia.

Infine, la previsione della durata solo biennale delle graduatorie di concorso di cui alla norma impugnata si porrebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza intrinseca, economicità e buon andamento dell'amministrazione. La necessità per le pubbliche amministrazioni di bandire nuovi concorsi con così elevata frequenza impedirebbe alle stesse di garantire, anche con l'aggiornamento, l'adeguata formazione e lo sviluppo professionale del dipendente, una volta immesso in ruolo.

1.4.– La Regione ricorrente impugna anche l'art. 1, comma 269, della citata legge n. 160 del 2019 là dove, modificando il testo dell'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, che impone limiti alle Regioni per la spesa relativa al personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, ne estende l'applicazione alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così disponendo, tale norma inciderebbe indebitamente sulla materia di competenza regionale primaria dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», nonché sulle competenze integrative relative alla materia «finanze regionali e comunali» e «igiene e sanità», di cui allo statuto speciale (rispettivamente, artt. 2, lettere a e f, e 3, lettera l dello statuto speciale), nonché, in virtù della clausola di maggior favore, sulla materia di competenza regionale residuale dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali» (art. 117, quarto comma, Cost.) e sulle competenze concorrenti del «coordinamento della finanza pubblica» e della «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.).

La disciplina della spesa per il personale del servizio sanitario regionale sarebbe riconducibile, in particolare, alla competenza legislativa della Regione sia sotto il profilo del coordinamento finanziario, sia sotto il profilo dell'organizzazione del servizio sanitario regionale. La Regione, infatti, organizza e finanzia autonomamente il proprio servizio sanitario, senza oneri a carico del bilancio dello Stato, e, quindi, lo Stato non avrebbe titolo a dettare norme di coordinamento finanziario direttamente applicabili nella Regione.

La norma impugnata, inoltre, incidendo in modo unilaterale sull'autonomia finanziaria della ricorrente, in violazione dello specifico procedimento di cui agli artt. 48-bis e 50 del suo statuto speciale, che impone l'emanazione di decreti legislativi elaborati dalla commissione paritetica, l'avrebbe vanificata.

Infine, la ricorrente denuncia l'irragionevolezza e la contraddittorietà interna della norma impugnata, in quanto la previsione di vincoli alla spesa sanitaria, imposti «nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato», contrasterebbe apertamente con la circostanza che lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario regionale, nonché con la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 15-bis del medesimo decreto-legge n. 35 del 2019.

2.– Con ricorso notificato il 27 febbraio 2020 e depositato il successivo 6 marzo (reg. ric. n. 36 del 2020), la Provincia autonoma di Trento ha impugnato varie disposizioni della legge n. 160 del 2019, e, fra di esse, l'art. 1, comma 269, in riferimento agli artt. 8, primo comma, numero 1), 9, primo comma, numero 10), 16, 79, quarto comma, e 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità) e agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché all'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e al principio di ragionevolezza.

2.1.– La ricorrente premette che il testo dell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019 era stato riformulato, in sede di conversione in legge, in maniera da escludere le Province autonome dall'ambito di applicazione della disposizione statale relativa alla spesa per il personale del servizio sanitario regionale, proprio al fine di evitare contrasti con l'assetto statutario delle competenze riconosciute alle medesime dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione. Pertanto, le modifiche apportate dall'impugnato art. 1, comma 269, con l'abrogazione della clausola che escludeva l'applicazione della predetta disciplina nei confronti delle Regioni e delle Province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, e con l'introduzione del riferimento espresso alle Province autonome accanto alle Regioni, sarebbero in contrasto con l'assetto delle competenze attribuite dallo statuto speciale alle medesime Province autonome.

Esse avrebbero determinato la violazione di quel complesso di norme costituzionali, statutarie e di attuazione statutaria, che attribuiscono alla Provincia autonoma la competenza legislativa primaria e la corrispondente competenza amministrativa in materia di ordinamento dei propri uffici e del relativo personale, e la competenza legislativa concorrente e la relativa competenza amministrativa in materia di igiene e sanità (artt. 8, numero 1, 9, numero 10, e 16 dello statuto speciale; d.P.R. n. 474 del 1975), quest'ultima estesa alla più ampia sfera costituita dalla «tutela della salute» per effetto dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti, nelle materie di competenza delle Province autonome, tra cui rientra anche l'organizzazione del servizio sanitario, secondo le norme di attuazione statutaria – sottolinea la ricorrente – la legislazione provinciale deve essere adeguata solo ai principi che costituiscono limite ai sensi dello statuto speciale (artt. 4 e 5), mentre restano applicabili le disposizioni legislative provinciali preesistenti, in base a quanto previsto dall'art. 2 del d.l. n. 266 del 1992.

La norma impugnata striderebbe, inoltre, con il quadro delle competenze provinciali delineato dallo statuto (in specie, all'art. 79) e dalle norme di attuazione, secondo cui la razionalizzazione e il contenimento della spesa pubblica provinciale non può che essere rimessa alle autonome scelte delle rispettive Province autonome per conseguire i relativi obiettivi.

Sarebbero anche violate quelle disposizioni dello statuto speciale (di cui, in specie, all'art. 104) che stabiliscono che le Province autonome di Trento e di Bolzano, dotate di particolare autonomia finanziaria, provvedono in modo autonomo al finanziamento della spesa sanitaria e del proprio servizio sanitario provinciale nel rispettivo territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, e, pertanto, non sono sottoposte all'applicazione delle norme statali di coordinamento della finanza pubblica nella materia dell'organizzazione sanitaria.

Infine, la ricorrente ritiene che la norma impugnata si riveli anche contraddittoria sia rispetto alla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 856, della medesima legge n. 160 del 2019, sia rispetto a quella di cui all'art. 13 dell'intesa del 23 marzo 2005 raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in entrambi i giudizi.

3.1.– Con riguardo alle questioni promosse sia dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, sia dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019, ha chiesto che i ricorsi siano dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse, a seguito delle modifiche apportate alla norma impugnata dall'art. 25, comma 4-septies, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.

Quest'ultimo, ripristinando la formulazione dell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019 precedente all'entrata in vigore della legge n. 160 del 2019, con la rimozione dei riferimenti alle Province autonome e l'affermazione che resta ferma l'autonomia finanziaria delle medesime, «che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale nel loro territorio senza alcun apporto a carico del bilancio di Stato», avrebbe fatto venir meno le ragioni del ricorso.

3.2.– Quanto alle censure proposte dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste nei confronti dei commi 147 e 149 del medesimo art. 1 della legge n. 160 del 2019, la difesa statale chiede che siano dichiarate non fondate.

Le disposizioni impuginate, incidendo sulla disciplina generale di atti funzionali e propedeutici all'instaurazione dei rapporti di lavoro, quali sarebbero le graduatorie concorsuali, sarebbero riconducibili anzitutto alla materia dell'ordinamento civile, assegnata alla competenza legislativa esclusiva del legislatore statale (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

Esse, inoltre, dettando le regole generali e uniformi delle procedure amministrative, in attuazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., sarebbero anche riconducibili alla competenza statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali, minimi ed inderogabili, delle prestazioni.

La determinazione dei limiti soggettivi di efficacia delle graduatorie selettive – e la conseguente previsione di corsi e prove dirette ad accertare la perdurante idoneità dei soggetti ivi inseriti – si risolverebbe, altresì, nella fissazione di principi fondamentali in materia di accesso ai pubblici uffici sanitari, funzionali ad assicurare la qualità del servizio e delle prestazioni sanitarie, in riferimento alla materia della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma Cost.

4.– Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste chiede che questa Corte dichiari la cessazione della materia del contendere con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019.

La modifica introdotta dall'art. 25, comma 4-septies, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, ripristinando la disciplina antecedente a quella introdotta con la norma impugnata, che non avrebbe trovato alcuna applicazione, sarebbe, infatti, soddisfattiva delle richieste della ricorrente.

Quanto, invece, alle questioni promosse con riguardo all'art. 1, commi 147 e 149, della citata legge n. 160 del 2019, la Regione insiste nel chiederne l'accoglimento.

5.– Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, anche la Provincia autonoma di Trento chiede che si dia atto della cessazione della materia del contendere in relazione alle censure promosse nei confronti dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019. Le modifiche apportate

successivamente alla proposizione del ricorso – per effetto dell'art. 25, comma 4-septies, del d.l. n. 162 del 2019 – avrebbero determinato il superamento delle questioni di legittimità costituzionale proposte nel ricorso con riferimento all'impugnata disposizione, in accordo con quanto rilevato dalla stessa difesa statale nella memoria di costituzione in giudizio.

6.– All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con ricorso iscritto al n. 25 del registro ricorsi del 2020, ha impugnato tre disposizioni della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) e, precisamente, i commi 147, 149 e 269 dell'art. 1, in riferimento agli artt. 2, lettere a) e b), 3, lettere f) e l), 4, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e agli artt. 3, 5, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.– Avverso il citato art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019 anche la Provincia autonoma di Trento ha promosso ricorso (iscritto al n. 36 del registro ricorsi del 2020), denunciandone il contrasto con gli artt. 8, primo comma, numero 1), 9, primo comma, numero 10), 16, 79, quarto comma, e 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con le norme di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità) e agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e con il principio di ragionevolezza.

4.– Riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni proposte, con il ricorso indicato, dalla Provincia autonoma di Trento, va disposta la riunione dei giudizi in ragione dell'identità di una delle norme impuginate con i due ricorsi.

5.– Con riferimento alle questioni promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste occorre rilevare che essa, anzitutto, impugna i commi 147 e 149 del citato art. 1 della legge n. 160 del 2019, sull'assunto che tali disposizioni, incidendo sul periodo di validità delle graduatorie concorsuali adottate all'esito di selezioni pubbliche, siano in contrasto con il quadro delle competenze statutarie e costituzionali della medesima Regione autonoma.

Più precisamente, il comma 147 del citato art. 1 è censurato in quanto dispone la proroga della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni, a partire da quelle approvate dal 1° gennaio 2011, differenziata a seconda del termine di approvazione, e per quelle più risalenti condiziona il reclutamento a ulteriori adempimenti procedurali, quali la frequenza di corsi di aggiornamento e formazione e il superamento di apposito esame-colloquio.

Il comma 149 del medesimo art. 1 è impugnato per il fatto di aver ridotto da tre a due anni la durata della validità, a regime, delle graduatorie, stabilita dall'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Entrambe le disposizioni violerebbero la competenza legislativa primaria attribuita alla ricorrente dall'art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), nelle materie dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico e economico del personale» (lettera a) e dell'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (lettera b), e le connesse competenze amministrative di cui all'art. 4 dello stesso statuto.

È, inoltre, denunciata la lesione della competenza legislativa regionale residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che spetterebbe alla Regione ricorrente in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Secondo la giurisprudenza costituzionale, rientrerebbe, infatti, nella competenza legislativa regionale residuale la disciplina dei profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico e, in specie, delle graduatorie di procedure selettive pubbliche. A tale competenza dovrebbero, pertanto, ricondursi le norme impugnate, che dettano criteri, termini e limiti di utilizzabilità delle graduatorie dei concorsi per l'accesso al lavoro pubblico all'interno del comparto unico regionale, come pure per il reclutamento del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico presso l'Azienda sanitaria locale della Valle d'Aosta e gli enti del servizio sanitario regionale.

Le disposizioni in esame sarebbero lesive anche della competenza legislativa integrativa, assegnata alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dall'art. 3 dello statuto speciale nelle materie «finanze regionali e comunali» (lettera f) e «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (lettera l), nonché della competenza concorrente in tema di «coordinamento della finanza pubblica» e di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., applicabile alla ricorrente in virtù della clausola di maggior favore. Una simile normativa non potrebbe configurarsi come normativa di principio né in tema di organizzazione sanitaria, né in tema di coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la Regione organizza e finanzia autonomamente il proprio servizio sanitario, senza oneri a carico del bilancio dello Stato.

Sarebbe, inoltre, violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in quanto il legislatore statale avrebbe adottato le disposizioni impugnate senza prevedere alcuno strumento partecipativo delle Regioni, sebbene la disciplina contestata incida su svariati titoli di competenza della Regione ricorrente.

Infine, la ricorrente sostiene che sia le previsioni di cui al comma 147, sia quelle contenute nel comma 149 del citato art. 1 della legge n. 160 del 2019 comportino un aggravio dell'attività amministrativa, connesso alla necessità di bandire numerosi e frequenti concorsi e di organizzare corsi di aggiornamento e formazione ed esami-colloqui, in contrasto con i principi di economicità e di semplificazione, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

5.1.– Preliminarmente, occorre rilevare che il ricorso è promosso in via cautelativa, nell'ipotesi in cui fossero ritenute applicabili anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste le disposizioni impugnate. Ciò non è d'ostacolo all'ammissibilità delle censure.

Nel giudizio in via principale – questa Corte ha costantemente affermato – «il ricorso promosso in via cautelativa supera il vaglio di ammissibilità se, nonostante i dubbi avanzati, l'interpretazione prospettata non appaia implausibile e, comunque, sia ragionevolmente desumibile dalle disposizioni impugnate (ex multis, sentenze n. 89 del 2019, n. 103 e n. 73 del 2018, n. 270 del 2017)» (sentenza n. 77 del 2020).

Le norme impugnate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nel fare generico riferimento alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), potrebbero ritenersi indirizzate anche alle amministrazioni regionali valdostane.

Pertanto, l'interpretazione sostenuta dalla ricorrente deve considerarsi non implausibile.

5.2.– Nel merito, le questioni, promosse nei confronti dei commi 147 e 149 dell’art. 1 della legge n. 160 del 2019, non sono fondate, in riferimento ad alcuno dei parametri evocati.

5.2.1.– Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina delle «procedure concorsuali pubblicistiche per l’accesso all’impiego regionale (sentenze n. 191 del 2017, punto 5.4. del Considerato in diritto, e n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del Considerato in diritto) e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive (sentenza n. 241 del 2018, punto 4. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 126 del 2020), «rientrano nella competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni» (sentenza n. 273 del 2020) di cui all’art. 117, quarto comma, Cost.

Tale competenza spetta anche alla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste in virtù della cosiddetta clausola di favore di cui all’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Essa, infatti, per effetto dell’applicazione dell’art. 117, quarto comma, Cost. è titolare della competenza legislativa residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», più ampia della competenza primaria statutaria nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, lettere a e b, dello statuto speciale), che incontra il limite delle «norme fondamentali di riforma economico-sociale» (sentenza n. 77 del 2020; nello stesso senso, sentenza n. 241 del 2018).

Sulla base di tali presupposti, deve, pertanto, escludersi che le norme statali in esame, che dettano una disciplina puntuale del termine di validità delle graduatorie, riferendosi genericamente alle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, si applichino alla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste.

Ne consegue che non si è determinata alcuna violazione della competenza regionale residuale, né del principio di leale collaborazione, non essendo le norme denunciate destinate a spiegare alcuna efficacia nel territorio regionale neppure quali norme recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Ciò vale anzitutto in riferimento all’uso di graduatorie inerenti a procedure selettive pubbliche di personale sanitario, posto che il legislatore statale, non concorrendo «al finanziamento della spesa sanitaria, “neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario” (sentenza n. 341 del 2009)» (sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012 e n. 125 del 2015; nello stesso senso anche sentenza n. 241 del 2018). Ad analoga conclusione deve, in ogni caso, giungersi in riferimento a tutte le graduatorie che concludono concorsi pubblici.

Anche ove si volesse configurare la disciplina della validità delle graduatorie concorsuali, sebbene non più affiancata a misure di contenimento delle assunzioni, come disciplina recante principi di coordinamento della finanza pubblica, essa non potrebbe imporsi alla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, in assenza di una specifica previsione mediante un apposito accordo. Tali principi, infatti, non possono imporsi alle autonomie speciali ove non siano «individuati nel rispetto del “principio dell’accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)” (sentenza n. 103 del 2018)» (sentenza n. 273 del 2020). Per la Regione resistente il rispetto di tale metodo ha portato alla conclusione dell’Accordo con il Governo in data 16 novembre 2018, recepito nell’art. 1, commi da 876 a 879, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), in cui si individuano i contributi della Regione alla finanza pubblica. Fra questi non compare la disciplina dell’efficacia delle graduatorie.

Le disposizioni statali impugnate non possono, inoltre, ritenersi applicabili alla Regione autonoma come unica declinazione possibile dei principi di ragionevolezza, buon andamento e imparzialità dell’amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., da intendersi come limiti all’esercizio della sua competenza (sentenze n. 126 e n. 77 del 2020).

Questa Corte ha già affermato che «[l]’ampio campo di azione riservato al legislatore valdostano consente allo stesso di intervenire [...] con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei» (sentenza n. 77 del 2020). In quell’occasione è emerso con chiarezza che le norme statali non limitano la competenza della Regione, purché nel disciplinare le graduatorie il legislatore regionale contemperì il reclutamento imparziale degli idonei e verificò la perdurante attitudine professionale degli stessi. In tal modo, nell’esercitare la propria competenza, la Regione non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché tale esercizio «costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell’imparzialità dell’amministrazione» (sentenza n. 77 del 2020). Questo ormai costante orientamento non può che trovare conferma nel presente giudizio.

6.– La Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste e la Provincia autonoma di Trento, nei rispettivi indicati ricorsi, hanno impugnato l’art. 1, comma 269, della citata legge n. 160 del 2019, nella parte in cui estende espressamente alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano la disciplina dettata dall’art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, che impone limiti alle Regioni per la spesa relativa al personale degli enti del Servizio sanitario nazionale.

6.1.– La Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste contesta l’indebita incidenza, per effetto della norma impugnata, sulla materia di competenza regionale primaria «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, lettera a), nonché su competenze regionali integrative, relative alla materie «finanze regionali e comunali» (art. 3, lettera f) e «igiene e sanità» (art. 3, lettera l), di cui allo statuto speciale, così come, in forza della clausola di maggior favore di cui all’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sulla materia di competenza regionale residuale «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali» ex art. 117, quarto comma, Cost. e sulle competenze concorrenti del «coordinamento della finanza pubblica» e della «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.).

La disciplina della spesa per il personale del servizio sanitario regionale rientrerebbe nella competenza legislativa della Regione sia per il coordinamento finanziario, sia per l’organizzazione del servizio sanitario regionale, in considerazione del fatto che la Regione organizza e finanzia autonomamente il proprio servizio sanitario, senza oneri a carico del bilancio dello Stato.

La norma impugnata, incidendo in modo unilaterale sull’autonomia finanziaria della ricorrente, violerebbe lo specifico procedimento di cui agli artt. 48-bis e 50 dello statuto speciale, che impone l’emanazione di decreti legislativi elaborati dalla commissione paritetica. Si rivelerebbe anche irragionevole e contraddittoria rispetto alla previsione che i vincoli alla spesa sanitaria si impongono «nell’ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato», nonché rispetto alla clausola di salvaguardia di cui all’art. 15-bis del medesimo d.l. n. 35 del 2019.

6.2.– La Provincia autonoma di Trento ravvisa, nel testo dell’art. 11 del d.l. n. 35 del 2019 modificato dalla norma impugnata, la violazione di un complesso di norme costituzionali, statutarie e di attuazione statutaria, che le attribuiscono la competenza legislativa primaria e la corrispondente competenza amministrativa in materia di organizzazione degli uffici e del relativo personale, nonché la competenza concorrente in materia di igiene e sanità (artt. 8, numero 1; 9, numero 10; e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige statuto speciale»), quest’ultima estesa alla più ampia sfera costituita dalla «tutela della salute» per effetto dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La norma impugnata si porrebbe, inoltre, in contrasto con il quadro delle competenze provinciali delineato dallo statuto (in specie, all'art. 79) e dalle norme di attuazione, secondo cui la razionalizzazione e il contenimento della spesa pubblica provinciale non può che essere rimessa alle scelte delle rispettive Province autonome, al fine di conseguire gli obiettivi prefissati.

Sarebbero anche violate le disposizioni dello statuto speciale (art. 104) in cui si stabilisce che le Province autonome di Trento e Bolzano, dotate di particolare autonomia finanziaria, provvedono in modo autonomo al finanziamento della spesa sanitaria e del proprio servizio sanitario provinciale nel rispettivo territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, e, pertanto, non sono sottoposte all'applicazione delle norme statali di coordinamento della finanza pubblica nella materia dell'organizzazione sanitaria.

La norma impugnata sarebbe, infine, contraddittoria in relazione alla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 856, della medesima legge n. 160 del 2019, e a quella di cui all'art. 13 dell'intesa del 23 marzo 2005, raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

6.3.– In linea preliminare, occorre tener conto del fatto che, successivamente alla proposizione dei due ricorsi, l'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, su cui è intervenuta la disposizione impugnata, è stato oggetto di ulteriori modifiche a opera dell'art. 25, comma 4-septies, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.

A seguito di ciò, la difesa statale ha chiesto che venga dichiarato improcedibile il ricorso per sopravvenuto difetto di interesse. Entrambe le ricorrenti hanno presentato istanza di cessazione della materia del contendere, in considerazione del carattere satisfattivo delle modifiche apportate.

6.3.1.– Come riconosciuto espressamente da entrambe le ricorrenti, le modifiche apportate dal citato art. 25, comma 4-septies, del d.l. n. 162 del 2019, eliminando ogni riferimento alle Province autonome – e, di conseguenza, anche alle Regioni ad autonomia speciale – e reintroducendo una clausola di salvezza dell'autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale nel loro territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, sono palesemente satisfattive delle pretese di entrambe le ricorrenti.

Le stesse ricorrenti hanno, pertanto, dichiarato di non coltivare più alcun interesse per l'impugnazione, in accordo con quanto rilevato dalla stessa difesa statale.

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha anche precisato che, durante il breve periodo di vigenza, la norma non ha ricevuto alcuna applicazione.

Da queste convergenti allegazioni si deve, pertanto, desumere che, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 7 e n. 3 del 2021, n. 200 del 2020), esistono i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso n. 36 del 2020;

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 147 e 149, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), promosse, in riferimento agli artt. 2, lettere a) e b), 3, lettere f) e l), 4, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), agli artt. 3, 5, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso iscritto al n. 25 del registro ricorsi del 2020;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in riferimento agli artt. 2, lettera a), 3, lettere f) e l), 48-bis e 50 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, nonché agli artt. 3, 5, 117, terzo e quarto comma, e 120 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, con il ricorso iscritto al n. 25 del registro ricorsi del 2020, e dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 8, primo comma, numero 1), 9, primo comma, numero 10), 16, 79, quarto comma, e 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), nonché agli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, con il ricorso iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2020.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.



CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione
della
Repubblica Ita
Corte dei diritti fondamentali dell
Corte dei valori, della cittadinanza
I Presidenti della Re
L'Inno nazion

Sentenza **5/2020**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **CAROSI** - Redattore **SCIARRA**

Udienza Pubblica del **03/12/2019** Decisione del **03/12/2019**

Deposito del **28/01/2020** Pubblicazione in G. U. **29/01/2020**

Norme impugnate: Artt. 24, 28, 47 (recte: art. 47, c. 1°), 53 e 55 della legge della Regione Basilicata 22/11/2018, n. 38.

Massime: **42243 42244 42245 42246 42247 42248 42249 42250**

Atti decisi: **ric. 7/2019**

Massima n. 42243

Titolo

Ambiente - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni sulla tutela della fauna selvatica in difficoltà - Riabilitazione presso i Centri di Recupero degli Animali Selvatici ed Esotici - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali a tutela della salute umana e animale - Ius superveniens sostitutivo della norma impugnata - Rinuncia parziale al ricorso - Mancanza di formale accettazione da parte della Regione costituita - Cessazione della materia del contendere.

Testo

È dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 28 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, che dispone che per la cura e la riabilitazione della fauna selvatica, la Regione si avvale dei Centri di Recupero degli Animali Selvatici ed Esotici (C.R.A.S.E.). Il ricorrente ha rinunciato parzialmente al ricorso, a seguito della sopravvenuta modifica dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 2 del 1995, come sostituito dall'art. 28 impugnato, a opera dell'art. 16 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, che dispone che «per la cura e la riabilitazione della fauna selvatica, la Regione si avvale dei Centri di Recupero degli Animali Selvatici (C.R.A.S.) provvisti di assistenza medico-veterinaria e sottoposti a vigilanza veterinaria dell'Azienda Sanitaria territorialmente competente». Anche se non è pervenuta da parte della Regione resistente l'accettazione della rinuncia, non risulta un suo interesse a coltivare il giudizio, se si tiene conto del fatto che la medesima Regione aveva richiesto la declaratoria di cessazione della materia del contendere, all'indomani della modifica legislativa e prima dell'atto di rinuncia parziale al ricorso da parte del ricorrente. (*Precedenti citati: sentenza n. 171 del 2019, n. 94 del 2018 e n. 19 del 2015; ordinanza n. 62 del 2015*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Basilicata 22/11/2018 n. 38 art. 28

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 3

Massima n. 42244

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Limiti alla proroga delle graduatorie regionali - Deroghe - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Ius superveniens abrogativo della norma impugnata - Assenza della prova della sua applicazione medio tempore - Esclusione della cessazione della materia del contendere.

Testo

È esclusa la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 47 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, là dove introduce una disciplina derogatoria, in materia di proroga di graduatorie regionali, in favore soltanto di determinati soggetti. Il comma 1 dell'impugnato art. 47 - verso cui sono rivolte esclusivamente le censure formulate dal ricorrente - è stato abrogato, successivamente alla proposizione del ricorso, a opera dell'art. 17, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019. Benché l'abrogazione sia satisfattiva delle richieste del ricorrente, tuttavia la norma abrogante è entrata in vigore il 15 marzo 2019, mentre la legge impugnata era entrata in vigore il 22 novembre 2018, un intervallo temporale entro cui non si dimostra in alcun modo che la norma non sia stata applicata. (*Precedenti citate: sentenze n. 180 del 2019 e n. 238 del 2018*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Basilicata 22/11/2018 n. 38 art. 47

Massima n. 42245

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Graduatorie regionali relative alle selezioni riservate indette ai fini delle procedure di stabilizzazione - Proroga fino alla conclusione delle medesime procedure - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

Testo

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, che introduce una disciplina derogatoria, in materia di proroga di graduatorie regionali, in favore soltanto di determinati soggetti, in contrasto con quanto stabilito dal legislatore statale. La disposizione regionale impugnata detta una disciplina che si colloca in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro e che riguarda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro. Essa, pertanto, è estranea alla sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile.

La disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego, per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima connessione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost., è sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato. (*Precedente citato: sentenza n. 380 del 2004*).

Le graduatorie, la cui regolamentazione rientra nella disciplina dell'accesso al pubblico impiego, costituiscono il provvedimento amministrativo conclusivo delle procedure selettive pubbliche, con cui l'amministrazione esaurisce l'ambito proprio del procedimento amministrativo e dell'esercizio dell'attività autoritativa. (*Precedente citato: sentenza n. 241 del 2018*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Basilicata 22/11/2018 n. 38 art. 47 co. 1

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Massima n. 42246

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Personale a tempo indeterminato di enti pubblici economici o di società a totale partecipazione pubblica, in servizio da almeno cinque anni presso gli uffici regionali - Passaggio, a domanda, nei ruoli regionali - Assenza di alcuna verifica di professionalità - Violazione della regola del concorso pubblico e del principio dell'accesso agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza - Illegittimità costituzionale.

Testo

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 97 e 51, Cost., l'art. 24 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, che dispone il transito automatico nell'organico della Regione Basilicata del personale dipendente, a tempo indeterminato, degli enti pubblici economici e delle società a totale partecipazione pubblica, in servizio da almeno cinque anni presso gli uffici regionali, senza prevedere alcuna verifica di professionalità. La norma regionale impugnata dal Governo non soddisfa le condizioni che giustificerebbero la deroga al principio del pubblico concorso, perché dispone l'inquadramento automatico nei ruoli della Regione di personale a tempo indeterminato degli enti suddetti solo su domanda, senza alcuna valutazione di professionalità. Inoltre, il mancato ricorso alla selezione concorsuale non trova alcuna peculiare ragione giustificatrice, né con riferimento alle necessità funzionali dell'amministrazione, né con riguardo a peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, cui certamente non possono ricondursi le generiche finalità di razionalizzazione dell'impiego del personale a tempo indeterminato, indicate dalla medesima norma. (*Precedenti citati: sentenze n. 227 del 2013 e n. 62 del 2012*).

Per costante giurisprudenza costituzionale, la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle e, comunque, sempre che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico. (*Precedenti citati: sentenze n. 40 del 2018, n. 110 del 2017, n. 7 del 2015, n. 134 del 2014 e n. 225 del 2010*).

La necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'art. 51 Cost. (*Precedente citato: sentenza n. 225 del 2010*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Basilicata 22/11/2018 n. 38 art. 24

Parametri costituzionali

Costituzione art. 51

Costituzione art. 97

Massima n. 42247

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Graduatorie regionali relative alle selezioni riservate indette ai fini delle procedure di stabilizzazione - Proroga fino alla conclusione delle medesime procedure - Violazione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Testo

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, Cost., l'art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, che introduce una disciplina derogatoria, in materia di proroga di graduatorie regionali, in favore soltanto di determinati soggetti, in contrasto con quanto stabilito dal legislatore statale. La norma regionale impugnata dal governo viola i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti, in specie, all'art. 1, comma 1148, lett. a), della legge n. 205 del 2017, per cui l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, è prorogata al 31 dicembre 2018. Tale norma interposta va ricondotta nel novero di quelle disposizioni statali che, agendo sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale, pongono limiti transitori alla facoltà delle Regioni di procedere ad assunzioni. Essa, pertanto, stabilisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante per le Regioni, anche tenendo conto che, successivamente all'entrata in vigore della norma regionale impugnata, il quadro normativo ha delineato uno scenario ancor più restrittivo quanto all'uso delle graduatorie in costanza di misure di contenimento delle assunzioni. (*Precedenti citati: sentenze n. 241 del 2018, n. 1 del 2018, n. 72 del 2017, n. 251 del 2016, n. 218 e n. 153 del 2015*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Basilicata 22/11/2018 n. 38 art. 47 co. 1

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 3

Massima n. 42248

Titolo

Thema decidendum - Accoglimento della questione di legittimità costituzionale in riferimento ad uno dei parametri evocati - Assorbimento dei restanti profili di censura.

Testo

Accolta, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, resta assorbita l'ulteriore questione di legittimità

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Basilicata 22/11/2018 n. 38 art. 47 co. 1

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Costituzione art. 97

Massima n. 42249

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Contratti di collaborazione coordinata e continuativa presso amministrazioni regionali - Ulteriore proroga di quelli inerenti a prestazioni relative a settori (sanitario, farmacologico e artistico-culturale) di competenza regionale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Testo

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 53 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, che proroga ulteriormente i contratti di collaborazione coordinata e continuativa inerenti a prestazioni molteplici ed eterogenee, relative a settori di competenza dell'amministrazione regionale (in specie al settore sanitario e farmacologico e a quello artistico-culturale). La disposizione impugnata dal Governo, mirando a prorogare la durata di contratti già in essere con enti e strutture regionali e, conseguentemente, la durata dei rapporti di collaborazione fondati su tali contratti, pur incidendo sulla materia dell'organizzazione amministrativa regionale è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, in contrasto con il d. lgs. n. 75 del 2017, che ha espressamente introdotto, nel testo del d.lgs. n. 165 del 2001, il divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro e ha puntualmente delimitato le deroghe a tale divieto.

Per costante giurisprudenza costituzionale, l'individuazione dell'ambito materiale, cui devono essere ascritte le disposizioni censurate, deve essere effettuata tenendo conto della loro ratio, della loro finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina. (*Precedenti citati: sentenze n. 100 del 2019, n. 32 del 2017, n. 287 del 2016 e n. 175 del 2016*).

La disciplina del rapporto di lavoro con la Regione ascrivibile alla complessa nozione di "parasubordinazione" (come nel caso delle collaborazioni coordinate e continuative) non si discosta dal rapporto di lavoro pubblico privatizzato quanto all'«esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati. Queste ultime, riconducibili alla materia esclusiva statale dell'ordinamento civile, costituiscono tipici limiti di diritto privato e, come tali, si impongono alle Regioni anche con riguardo alle scelte, operate da queste ultime, in tema di organizzazione amministrativa. (*Precedenti citati: sentenze n. 232 del 2019, n. 157 del 2019 e n. 189 del 2007*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Basilicata 22/11/2018 n. 38 art. 53

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Massima n. 42250

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Contratti di collaborazione coordinata e continuativa presso amministrazioni regionali - Proroga fino al 31 dicembre 2023 di quelli finalizzati a dare attuazione alla programmazione realizzata con i fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

Testo

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., che dispone la proroga fino al 31 dicembre 2023 di contratti di collaborazione (coordinata e continuativa) volti all'attuazione della programmazione realizzata con i fondi strutturali e di investimento FSE 2014-2020, FESR 2014-2020 e FEASR 2014-2020. La norma regionale impugnata, meramente attuativa delle condizioni prescritte dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, risponde all'elevata complessità degli adempimenti connessi all'utilizzo effettivo dei fondi europei, si rivela utile in via generale e, nel caso di specie, necessaria a garantire il completamento degli specifici programmi operativi avviati dalla Regione, al fine di evitare il rischio della sospensione o addirittura della perdita dei finanziamenti, con esiti negativi circa l'attuazione dei programmi. (*Precedenti citati: sentenze n. 198 del 2019 e n. 13 del 2017*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Basilicata 22/11/2018 n. 38 art. 55

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Pronuncia

SENTENZA N. 5

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Aldo CAROSI; Giudici : Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 24, 28, 47 (recte: art. 47, comma 1), 53 e 55 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 21-29 gennaio 2019, depositato in cancelleria il 29 gennaio 2019, iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicoletta Pisani per la Regione Basilicata.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso, notificato in data 21-29 gennaio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, oltre che delle disposizioni che hanno formato oggetto della sentenza n. 286 del 2019, degli artt. 24, 28, 47 (recte: 47, comma 1), 53 e 55 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), in riferimento agli artt. 3, 51, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

1.1.– In particolare, l'art. 24 è impugnato nella parte in cui dispone che «[a] fine di razionalizzare l'impiego del personale a tempo indeterminato appartenente ad enti pubblici economici o a società a totale partecipazione pubblica in servizio presso gli uffici della Regione Basilicata da almeno cinque anni se ne dispone, a domanda, il passaggio nei ruoli regionali, nel rispetto della normativa vigente in materia di limiti alla spesa per il personale».

Tale norma si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 Cost.

Essa, infatti, nel riconoscere il diritto potestativo del personale a tempo indeterminato appartenente a enti pubblici economici o a società a totale partecipazione pubblica, in servizio da almeno cinque anni presso la Regione, di transitare nei ruoli del personale regionale, senza prevedere lo scrutinio delle professionalità acquisite da tali soggetti, determinerebbe un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di tale meccanismo. Ciò violerebbe la regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.) – che ammette deroghe solo per fronteggiare specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, ovvero per peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, e comunque con la previsione di adeguati accorgimenti idonei a garantire la professionalità del personale assunto – e il principio secondo cui tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza (artt. 3 e 51 Cost.).

1.2.– È, poi, impugnato l'art. 28 della medesima legge regionale nella parte in cui, sostituendo il comma 2 dell'art. 10 della legge della Regione Basilicata 9 gennaio 1995, n. 2 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), stabilisce che «[p]er la cura e la riabilitazione della fauna selvatica, la Regione si avvale dei Centri di Recupero degli Animali Selvatici ed Esotici (C.R.A.S.E.)».

Il ricorrente ritiene che tale previsione si ponga in contrasto con i principi fondamentali posti dal legislatore statale in materia di tutela della salute (umana e animale), in specie stabiliti nella legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), secondo cui gli animali esotici, il cui stato sanitario e la cui provenienza il più delle volte non è nota, non possono essere messi nei centri di recupero della fauna selvatica e in contatto con la stessa, per motivi di benessere animale e in ossequio a evidenti principi di prevenzione e di precauzione.

1.3.– È, altresì, impugnato l'art. 47 della medesima legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui dispone la proroga, «fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione», delle «graduatorie delle selezioni riservate, indette ai sensi dell'articolo 4, comma 6 del D.L. n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2013, oggetto delle procedure di stabilizzazione» (comma 1), e stabilisce che «[i] candidati idonei ricompresi nelle graduatorie di cui all'articolo 4 della legge regionale 25 ottobre 2010, n. 31, relative a selezioni per progressioni verticali indette antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, approvate al 31 dicembre 2010, sono inquadrati fino ad esaurimento delle stesse, nelle graduatorie per le quali hanno concorso, a decorrere dal 1° marzo 2019» (comma 2).

La norma in esame, con l'inserire una disciplina derogatoria, in materia di proroga di graduatorie regionali, in favore soltanto di determinati soggetti, si porrebbe in contrasto con la prescrizione dell'art. 1, comma 1148, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), secondo cui «l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni», è prorogata fino al 31 dicembre 2018.

Essa, pertanto, determinerebbe la lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), nonché dei principi di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.), oltre che dei principi di eguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.).

1.4.– Sono, infine, censurati gli artt. 53 e 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, là dove disciplinano la proroga dei contratti di collaborazione presso enti e strutture connesse all'amministrazione regionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Tali norme detterebbero una disciplina contrastante con quella stabilita dal legislatore statale, in specie nell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che vieta di ricorrere alle proroghe di contratti di collaborazione, se non è stata accertata l'impossibilità oggettiva di utilizzare per il medesimo scopo il

personale già a disposizione dell'amministrazione, sulla base di una specifica motivazione, o quando si intenda completare un'attività già avviata, e comunque in via temporanea e sulla base di una procedura di comparazione fra candidati. Tali condizioni non ricorrerebbero nelle citate norme, che, pertanto, violerebbero la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile.

1.5.– Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, il ricorrente ha rinunciato parzialmente al ricorso con riferimento, per quanto di interesse, all'art. 28 della citata legge regionale n. 38 del 2018, alla luce delle modifiche – ritenute soddisfattive – apportate all'art. 10 della legge reg. Basilicata n. 2 del 1995, nel testo sostituito dalla disposizione impugnata.

2.– Nel giudizio si è costituita la Regione Basilicata, che chiede che il ricorso sia dichiarato infondato.

2.1.– Preliminarmente, la difesa regionale chiede che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alle questioni promosse nei confronti degli artt. 28 e 47 (recte: 47, comma 1) della legge regionale n. 38 del 2018, in ragione delle modifiche apportate al primo, in recepimento dei rilievi formulati dal Ministero della salute, e dell'abrogazione del secondo, disposta con la legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata).

In particolare, quanto all'impugnativa dell'art. 47, la Regione precisa che la richiesta di declaratoria di cessazione della materia del contendere si fonda sulla circostanza della sopravvenuta abrogazione del comma 1 del medesimo articolo, e della considerazione che le censure promosse nei confronti dell'art. 47 erano rivolte solo a tale comma (e non anche ai commi 2 e 3, pur testualmente richiamati).

2.2.– Nel merito, comunque, la questione promossa nei confronti dell'art. 47, comma 1, della legge regionale n. 38 del 2018 sarebbe infondata sulla scia della sentenza n. 241 del 2018, con riguardo alla denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di «ordinamento civile», nonché agli artt. 3 e 97 Cost.

La normativa impugnata, infatti, inerente alla proroga delle graduatorie, non solo risponderebbe all'esigenza di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione e il contenimento della spesa pubblica, ma inciderebbe su aspetti che ineriscono all'organizzazione amministrativa regionale e che quindi sarebbero sottratti alla privatizzazione. La difesa regionale, a tal proposito, ricorda che, per costante giurisprudenza, costituisce concorso pubblico non solo quello aperto ai candidati esterni, ma anche quello riservato ai dipendenti ai fini delle progressioni verticali di particolare rilievo qualitativo, restando affidata in tal caso la selezione all'esercizio dei poteri pubblici e ai procedimenti amministrativi, la cui regolamentazione spetta alle Regioni.

2.3.– Con riguardo, poi, alle censure rivolte agli artt. 53 e 55 della medesima legge regionale n. 38 del 2018, il ricorrente chiede che siano dichiarate manifestamente infondate.

Anzitutto, la Regione sostiene che la disciplina contenuta nelle citate norme sia riconducibile alla potestà legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa, attenendo alla proroga di contratti già esistenti e dunque spiegando la propria efficacia in un momento successivo a quello dell'instaurazione del contratto di collaborazione. Essa, pertanto, inciderebbe sul comportamento delle amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa sulle posizioni soggettive. Peraltro, la Regione ricorda di aver già nel passato provveduto a prorogare contratti di collaborazione, senza che fossero sollevate analoghe questioni di legittimità costituzionale.

Del pari priva di fondamento sarebbe la censura di violazione della normativa statale di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001.

In particolare, quanto alle proroghe dei contratti di collaborazione in scadenza al 31 dicembre 2018, disposte con l'art. 53, la difesa regionale sostiene che esse siano funzionali a consentire la realizzazione di talune attività puntualmente indicate nella norma, in particolare per consentire all'amministrazione di continuare ad avvalersi di collaboratori già formati, al fine di garantire il completamento dei progetti, ragione per cui sono stati costituiti i rispettivi rapporti contrattuali, con l'individuazione di specifiche competenze. Tale proroga – necessaria per l'efficienza e l'efficacia dell'amministrazione, in quanto garantirebbe alle strutture la disponibilità di risorse di elevata e comprovata professionalità – sarebbe pienamente rispondente al comma 5-bis dell'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, come riformulato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», unitamente all'art. 22, comma 8, del medesimo d.lgs. n. 75 del 2017, che ribadiscono il divieto alle pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione di cui all'art. 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183) solo a decorrere dal 1° gennaio 2019. Peraltro, la Regione ritiene che il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con la circolare n. 3 del 2017, abbia chiarito che il divieto per le amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e ai luoghi di lavoro, si applica solo ai contratti sottoscritti a partire dal nuovo anno, ma non ai contratti che, sottoscritti in data antecedente, dispiegherebbero i loro effetti anche in un periodo successivo.

Quanto, poi, alle proroghe disposte con l'art. 55 della medesima legge regionale n. 38 del 2018, la Regione precisa che tale norma ha inteso dettare disposizioni in materia di contratti di collaborazione attivati dalla Regione Basilicata con l'«Avviso pubblico per il conferimento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa finalizzati al rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa dell'Amministrazione regionale (capacity building) e all'accompagnamento nelle attività per l'accelerazione e l'efficacia degli interventi della programmazione unitaria regionale 2007-2013 e 2014-2010», approvato con determinazione dirigenziale n. 12A2.2014/D. 00042 dell'8 agosto 2014.

L'intervento legislativo scaturirebbe dalla necessità dell'amministrazione di continuare ad avvalersi dei collaboratori selezionati fino al termine ultimo di ammissibilità delle spese della «programmazione FSE 2014-2020, FESR 2014-2020 e FEASR 2014-2020», fissato al 31 dicembre 2023, al fine di continuare ad assicurare il rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa dell'amministrazione regionale e l'accompagnamento nelle attività per l'accelerazione e l'efficacia delle azioni dei programmi.

La proroga sarebbe opportuna per garantire alle strutture coinvolte nell'attuazione dei Programmi la disponibilità di collaboratori selezionati fino al termine del periodo di attuazione dei tre programmi comunitari.

Peraltro, in linea con l'art. 7, comma 6, lettera c), del d.lgs. n. 165 del 2001, sarebbero garantite anche la temporaneità e la possibilità di proroga connessa al completamento di un progetto, in quanto già nella determinazione dirigenziale di approvazione dell'avviso pubblico emergerebbe la delimitazione dell'incarico al periodo di «avvio ed attuazione dei programmi finanziati dal FESR 2014-2020 e da FSC nel corso del quale dovranno svolgersi le prestazioni corrispondenti agli obiettivi ed ai progetti specifici e determinati (...)». La Regione ricorda, inoltre, che, nella relazione di accompagnamento alla proposta dell'art. 55, si evidenziava la necessità dell'amministrazione di continuare ad avvalersi dei collaboratori selezionati fino al termine ultimo di ammissibilità delle spese della programmazione FSE 2014-2020, FESR 2014-2020 e FEASR 2014-2020, fissato al 31 dicembre 2023.

Il progetto afferente ai contratti si sviluppa – sottolinea ancora la Regione – per l'intero periodo di programmazione (2014-2020) relativo ai programmi interessati che prevedono, sulla base dell'art. 65 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, come termine ultimo di conclusione delle operazioni finanziate, il 31 dicembre 2023. Ciò sarebbe confermato dalla circostanza che in altre amministrazioni, anche centrali, contratti simili sono stati attivati sin dall'inizio per l'intero periodo di programmazione 2014-2023, poiché la copertura finanziaria per l'assistenza tecnica di tali programmi è in linea con le previsioni dell'art. 59 del regolamento (UE) n. 1303/2013 e dell'art. 22 del d.P.R. 5 febbraio 2018, n. 22, intitolato «Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014/2020».

3.– All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, oltre che delle disposizioni che hanno formato oggetto della sentenza n. 286 del 2019, degli artt. 24, 28, 47 (recte: 47, comma 1), 53 e 55 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), in riferimento agli artt. 3, 51, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

Poiché le disposizioni impugnate incidono su materie differenti e sono state censurate in riferimento a parametri e sotto profili eterogenei, occorre esaminare separatamente le questioni di legittimità costituzionale promosse dal ricorrente.

2.– È impugnato, in primo luogo, l'art. 24 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui dispone che «[a]l fine di razionalizzare l'impiego del personale a tempo indeterminato appartenente ad enti pubblici economici o a società a totale partecipazione pubblica in servizio presso gli uffici della Regione Basilicata da almeno cinque anni se ne dispone, a domanda, il passaggio nei ruoli regionali, nel rispetto della normativa vigente in materia di limiti alla spesa per il personale».

Questa norma dispone il transito automatico nell'organico della Regione Basilicata del personale dipendente, a tempo indeterminato, degli enti pubblici economici e delle società a totale partecipazione pubblica, in servizio da almeno cinque anni presso gli uffici regionali, senza prevedere alcuna verifica di professionalità. Secondo il ricorrente essa si porrebbe in contrasto con la regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.) e con il principio secondo cui tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza (artt. 3 e 51 Cost.).

2.1.– La questione è fondata.

Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenza n. 40

del 2018; fra le tante, sentenze n. 110 del 2017, n. 7 del 2015 e n. 134 del 2014) e, comunque, sempre che siano previsti «adeguati accorgimenti per assicurare [...] che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico» (sentenza n. 225 del 2010). Infatti, «la necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'art. 51 Cost.» (sentenza n. 225 del 2010).

Già in passato questa Corte ha ritenuto ingiustificato il mancato ricorso a una tale «forma generale ed ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche» (sentenza n. 40 del 2018), in relazione a norme regionali di generale e automatico reinquadramento del personale di enti di diritto privato (come le società a partecipazione regionale) nei ruoli delle Regioni, senza la previsione del previo espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale, ma anche senza alcuna giustificazione della necessità funzionale dell'amministrazione (fra le tante, sentenza n. 225 del 2010). Un simile trasferimento automatico non può che risolversi in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di una procedura come quella descritta, in violazione dell'art. 97 Cost. e, di conseguenza, degli artt. 3 e 51 Cost. (fra le altre, sentenze n. 227 del 2013 e n. 62 del 2012).

Anche la norma regionale qui esaminata non soddisfa le condizioni che giustificerebbero la deroga al principio del pubblico concorso. Essa, infatti, dispone l'inquadramento automatico nei ruoli della Regione di personale a tempo indeterminato di enti di diritto privato – enti pubblici economici e società a totale partecipazione pubblica – solo su domanda, senza alcuna valutazione di professionalità. Inoltre, il mancato ricorso alla selezione concorsuale non trova alcuna peculiare ragione giustificatrice, né con riferimento alle necessità funzionali dell'amministrazione, né con riguardo a peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, cui certamente non possono ricondursi le generiche finalità di «razionalizzazione dell'impiego del personale a tempo indeterminato», indicate dalla medesima norma.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 24 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

3.– È, poi, fatto oggetto di censure l'art. 28 della medesima legge regionale, nella parte in cui, sostituendo il comma 2 dell'art. 10 della legge della Regione Basilicata 9 gennaio 1995, n. 2 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), stabilisce che «[p]er la cura e la riabilitazione della fauna selvatica, la Regione si avvale dei Centri di Recupero degli Animali Selvatici ed Esotici (C.R.A.S.E.)».

Il ricorrente sostiene che tale previsione si ponga in contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di tutela della salute (umana e animale) nella legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), secondo cui gli animali esotici, il cui stato sanitario e la cui provenienza spesso non sono noti, non devono essere collocati nei centri di recupero della fauna selvatica, in contatto con la stessa, per motivi di benessere animale e in ossequio a evidenti principi di prevenzione e di precauzione.

3.1.– In linea preliminare, occorre tener conto della circostanza che il ricorrente ha rinunciato parzialmente al ricorso, con riferimento a tale questione, a seguito della sopravvenuta modifica dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 2 del 1995, come sostituito dall'art. 28 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, a opera dell'art. 16 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata). Il citato art. 10, comma 2, nel testo finale novellato, dispone che «per la cura e la riabilitazione della fauna selvatica, la Regione si avvale dei Centri di Recupero degli Animali Selvatici (C.R.A.S.) provvisti di assistenza medico-veterinaria e sottoposti a vigilanza veterinaria dell'Azienda Sanitaria territorialmente competente», anziché dei «Centri di Recupero degli Animali Selvatici ed Esotici (C.R.A.S.E.)».

Non è pervenuta da parte della Regione resistente l'accettazione della rinuncia, ma non risulta un suo interesse a coltivare il giudizio, se si tiene conto del fatto che la medesima Regione aveva richiesto la declaratoria di cessazione della materia del contendere, all'indomani della modifica legislativa e prima dell'atto di rinuncia parziale al ricorso da parte del ricorrente. In linea con una ormai costante giurisprudenza di questa Corte (di recente, sentenza n. 171 del 2019; fra le altre, sentenze n. 94 del 2018 e n. 19 del 2015, ordinanza n. 62 del 2015), si può, dunque, dichiarare cessata la materia del contendere.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, l'art. 47 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, là dove dispone la proroga, «fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione», delle «graduatorie delle selezioni riservate, indette ai sensi dell'articolo 4, comma 6 del D.L. n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2013, oggetto delle procedure di stabilizzazione» (comma 1), e stabilisce che «[i] candidati idonei ricompresi nelle graduatorie di cui all'articolo 4 della legge regionale 25 ottobre 2010, n. 31, relative a selezioni per progressioni verticali indette antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, approvate al 31 dicembre 2010, sono inquadrati fino ad esaurimento delle stesse, nelle graduatorie per le quali hanno concorso, a decorrere dal 1° marzo 2019» (comma 2).

Il ricorrente ritiene che la norma in esame introduca una disciplina derogatoria, in materia di proroga di graduatorie regionali, in favore soltanto di determinati soggetti, in contrasto con la prescrizione dell'art. 1, comma 1148, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), secondo cui «l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni», è prorogata fino al 31 dicembre 2018.

Oltre a invadere la sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), tale norma si porrebbe in contrasto con i principi di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.) delineati dal legislatore statale nella citata legge n. 205 del 2017, con conseguente lesione dei principi di eguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.).

4.1.– In linea preliminare, si deve considerare che il comma 1 dell'impugnato art. 47 è stato abrogato, successivamente alla proposizione del ricorso, a opera dell'art. 17, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019.

Le censure formulate dal ricorrente sono rivolte esclusivamente al comma 1 dell'impugnato art. 47, sebbene sia stato riprodotto anche il testo del comma 2 del medesimo articolo – che peraltro ha un oggetto diverso – per cui si deve valutare se permanga la materia del contendere, a seguito dello *ius superveniens*.

Poiché l'abrogazione è evidentemente soddisfacente delle richieste del ricorrente, si deve verificare se la norma abrogata abbia ricevuto applicazione medio tempore (fra le tante, di recente, sentenze n. 180 del 2019 e n. 238 del 2018).

Premesso che la legge n. 4 del 2019, che ha disposto l'abrogazione del comma 1 dell'art. 47, è entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione (BUR) e cioè il 15 marzo 2019, mentre la legge regionale n. 38 del 2018 era entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione sul BUR e cioè il 22 novembre 2018, c'è un intervallo temporale entro cui non si dimostra in alcun modo che la norma non sia stata applicata. Ciò basta a escludere una pronuncia di cessazione della materia del contendere, e quindi si rende necessario l'esame del merito delle questioni promosse nei confronti dell'art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

4.2.– Quanto al merito, il ricorrente denuncia, fra l'altro, la lesione della sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) da parte della norma regionale che dispone la proroga – «fino alla conclusione delle procedure» di stabilizzazione – delle graduatorie relative alle «selezioni riservate indette ai sensi dell'articolo 4, comma 6 del D.L. n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2013, oggetto delle procedure di stabilizzazione ex art. 20, comma 1 del D. Lgs. n. 75/2017», in contrasto con quanto stabilito dal legislatore statale. Tale questione, inerente al riparto delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni, deve essere esaminata per prima. È preliminare la verifica che essa impone, circa la pretesa inesistenza di una qualsivoglia competenza regionale a disciplinare tale oggetto, di esclusiva competenza del legislatore statale.

4.2.1.– La questione è priva di fondamento.

Di recente questa Corte (sentenza n. 241 del 2018) ha avuto occasione di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una norma regionale che disponeva la proroga di ulteriori dodici mesi «[dell']efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche», e ha dichiarato non fondata la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Nel ricordare che «la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego, “per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima connessione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. [...] è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato” (sentenza n. 380 del 2004)», ha affermato che «[l]a regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche rientra [...] nella disciplina dell'accesso al pubblico impiego». Le graduatorie «costituiscono il provvedimento amministrativo conclusivo delle procedure selettive pubbliche», con cui «l'amministrazione esaurisce l'ambito proprio del procedimento amministrativo e dell'esercizio dell'attività autoritativa».

Sulla scorta di tale precedente, non vi è dubbio che anche la disposizione ora in esame detta una disciplina che «si colloca in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro» e che «riguarda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro». Essa, pertanto, è estranea alla sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile.

Da ciò deriva la non fondatezza della questione.

4.3.– L'art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 è, altresì, impugnato, là dove introduce una proroga «fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione», delle graduatorie relative alle selezioni riservate indette ai fini delle medesime procedure di stabilizzazione, anche per violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale, in specie, all'art. 1, comma 1148, lettera a), della legge n. 205 del 2017. Quest'ultimo dispone che «l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, è prorogata al 31 dicembre 2018».

4.3.1.– La questione è fondata.

Lo scorrimento delle graduatorie relative a concorsi per l'accesso al pubblico impiego, nato come strumento di carattere eccezionale, è risalente nel tempo. L'art. 3, comma 87, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», ha introdotto la previsione della vigenza delle graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione delle stesse.

Il termine citato è stato inizialmente individuato per consentire una modalità alternativa e secondaria rispetto al pubblico concorso, previsto dall'art. 97 Cost. Tale modalità è poi divenuta «regola generale», sia in considerazione delle «finalità di contenimento della spesa pubblica in relazione ai costi derivanti dall'espletamento delle nuove procedure concorsuali», sia per proteggere i soggetti collocati nelle graduatorie, «in considerazione del blocco delle assunzioni» (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 28 luglio 2011, n. 14).

Si sono poi avute successive e frequenti proroghe del termine, con il risultato di rendere ultra-attive anche graduatorie molto risalenti nel tempo (così, ad esempio, l'art. 17, comma 19, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali», convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102; e anche l'art. 1, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10). Si è inteso, in tal modo, ovviare alle esigenze funzionali delle pubbliche amministrazioni per il perdurante blocco delle assunzioni e per il mancato espletamento di nuove procedure concorsuali.

Nonostante la legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) abbia indicato all'art. 17, comma 1, lettera c), il criterio direttivo della riduzione del periodo di validità delle graduatorie, anche nella prospettiva di una progressiva riapertura delle procedure concorsuali e del superamento del blocco delle assunzioni, il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, –recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», all'art. 6, comma 1, lettera a) –, si è limitato a introdurre la mera facoltà di ciascuna pubblica amministrazione di indicare nel bando di concorso il numero di candidati idonei rispetto ai posti disponibili, senza incidere sulla validità delle graduatorie, che sono state, successivamente, in via eccezionale, ulteriormente prorogate per i citati motivi.

In questo quadro si colloca l'art. 1, comma 1148, lettera a), della legge di bilancio per il 2018, invocata come norma interposta dal ricorrente, che ha prorogato al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni.

Tale norma – che prevede la proroga al 31 dicembre 2018 anche del termine per l'esercizio, da parte di amministrazioni pubbliche, della facoltà di assunzione di personale, in particolare, nelle sue lettere b), numero 1), c), d), numero 1) e numero 2), ed e) – è già stata ricondotta da questa Corte nel novero di quelle disposizioni statali che, «agendo sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale, pongono limiti transitori alla facoltà delle regioni [...] di procedere ad assunzioni (ex plurimis, sentenze n. 1 del 2018, n. 72 del 2017, n. 251 del 2016, n. 218 e n. 153 del 2015)» (sentenza n. 241 del 2018). Essa, pertanto, nella parte in cui proroga, delimitandole, sia l'efficacia delle graduatorie vigenti, sia la facoltà di assunzione delle pubbliche amministrazioni, al 31 dicembre 2018, stabilisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante per le Regioni.

Con tale principio contrasta la norma regionale impugnata. Quest'ultima fa riferimento a graduatorie relative a selezioni riservate, indette – secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 6, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125 – «al fine di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato e, al contempo, ridurre il numero dei contratti a termine». Nell'ambito di tali procedure di stabilizzazione del personale non dirigenziale disciplinate dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017, «al fine di superare il precariato», la norma regionale proroga le graduatorie relative alle citate selezioni «fino alla conclusione delle procedure stesse» (art. 47, comma 1, legge reg. Basilicata n. 38 del

2018) e, quindi, al di là del limite del 31 dicembre 2018 imposto dal legislatore statale per contenere le assunzioni e con esse le spese inerenti al personale anche regionale.

Si deve osservare che, successivamente all'entrata in vigore della norma regionale impugnata, il quadro normativo statale di riferimento è andato via via mutando, in virtù dell'entrata in vigore dapprima della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), poi del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101 (Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali), convertito, con modificazioni, nella legge n. 128 del 2019, che sono intervenuti sul regime delle graduatorie (in specie all'art. 1, commi da 661 a 665, della legge n. 145 del 2018, come modificato dal d.l. n. 101 del 2019). Premesso che il parametro interposto da prendere in considerazione per valutare la legittimità costituzionale della norma regionale è costituito, comunque, dai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica vigenti al momento dell'entrata in vigore della norma regionale (e, quindi, dal citato art. 1, comma 1148, lettera a, della legge di bilancio per il 2018), non si può non segnalare che la nuova disciplina delle graduatorie dettata dal legislatore statale delinea uno scenario che risulta ancor più restrittivo quanto all'uso delle graduatorie e che, in costanza di misure di contenimento delle assunzioni, conferma la natura di principio di coordinamento della finanza pubblica della previsione di limiti alla proroga dell'efficacia delle stesse.

Pur prorogando le graduatorie precedenti, si introducono alcune condizioni e si definiscono precisi limiti temporali. La proroga opera a partire dalle graduatorie approvate nel 2011, a condizione che i soggetti inseriti nelle stesse frequentino obbligatoriamente corsi di formazione e aggiornamento organizzati da ciascuna amministrazione, nonché superino un apposito esame-colloquio diretto a verificarne la perdurante idoneità. Si afferma, inoltre, una nuova centralità del concorso pubblico di cui all'art. 97 Cost., tuttavia connessa alla prospettiva futura e comunque eventuale della riapertura delle procedure concorsuali e dello sblocco delle assunzioni. Si delimita, in ogni caso, a regime, l'efficacia delle graduatorie e se ne ridimensiona lo scorrimento.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

4.4.– Resta assorbita l'ulteriore questione di legittimità costituzionale riferita agli artt. 3 e 97 Cost.

5.– Sono, infine, impugnati gli artt. 53 e 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, là dove dispongono la proroga dei contratti di collaborazione presso enti e strutture connesse all'amministrazione regionale.

Secondo il ricorrente, tali norme si porrebbero in contrasto con l'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che vieta di ricorrere alle proroghe di contratti di collaborazione, tranne che quando sia stata accertata l'impossibilità oggettiva di utilizzare per il medesimo scopo il personale già a disposizione dell'amministrazione, e comunque solo in via temporanea e sulla base di una procedura di comparazione fra candidati. In tal modo, esse determinerebbero una lesione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.1.– In linea preliminare, occorre rilevare che le disposizioni impugnate – gli artt. 53 e 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 – pur provvedendo entrambe a prorogare i contratti di collaborazione presso amministrazioni regionali, hanno contenuti e ambiti di operatività differenti.

Infatti, con l'art. 53 è prorogata la scadenza (al 31 dicembre 2019 e al 30 giugno 2020) di contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di una serie variegata di attività, puntualmente individuate, che attengono: alla realizzazione di programmi concernenti l'Osservatorio dei prezzi, dei servizi e delle tecnologie nel settore della sanità (OPT); all'attuazione del progetto di realizzazione della Rete regionale degli acquisti del Servizio sanitario regionale; ai piani e ai progetti di adeguamento infrastrutturale

delle Aziende sanitarie regionali e delle strutture sanitarie; all'attuazione del progetto di riordino del sistema di formazione continua; alla realizzazione del programma regionale di farmacovigilanza attiva e del funzionamento del Centro regionale di farmacovigilanza; alla messa in esercizio del fascicolo sanitario elettronico; al completamento dei programmi connessi alla valorizzazione artistico-culturale.

L'art. 55, invece, dispone la proroga fino al 31 dicembre 2023 di contratti di collaborazione (coordinata e continuativa) volti ad «assicurare il rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa dell'Amministrazione regionale e l'accompagnamento per l'accelerazione e l'efficacia delle attività connesse all'attuazione ed alla programmazione FSE 2014-2020, FESR 2014-2020 e FEASR 2014-2020». Si tratta, come è evidente, di dare attuazione alla programmazione realizzata con i Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, per la realizzazione degli obiettivi di coesione economica, sociale e culturale, nel quadro definito dal regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

La questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nei confronti di entrambe le disposizioni, deve essere esaminata tenendo conto della specificità della disciplina dettata da ciascuna di esse.

5.2.– Alla luce di tale precisazione, la questione è fondata solo con riguardo all'art. 53 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

5.2.1.– Anzitutto, occorre identificare la materia cui deve ricondursi la disciplina contenuta nelle citate disposizioni.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'individuazione dell'ambito materiale, cui devono essere ascritte le disposizioni censurate, deve essere effettuata tenendo conto della loro ratio, della loro finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina (da ultimo sentenza n. 100 del 2019; fra le tante, sentenze n. 32 del 2017, n. 287 e n. 175 del 2016). Poiché entrambe le disposizioni mirano a prorogare la durata di contratti di collaborazione coordinata e continuativa già in essere con enti e strutture regionali e, conseguentemente, la durata dei rapporti di collaborazione fondati su tali contratti, è evidente che esse, pur incidendo sulla materia dell'organizzazione amministrativa regionale, come sostenuto dalla difesa della Regione Basilicata, sono riconducibili alla materia dell'ordinamento civile.

Questa Corte ha già affermato che la disciplina del rapporto di lavoro con la Regione ascrivibile alla complessa nozione di "parasubordinazione" (come nel caso delle collaborazioni coordinate e continuative) non si discosta dal rapporto di lavoro pubblico privatizzato (sentenza n. 157 del 2019) quanto all'«esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati» (sentenza n. 189 del 2007). Queste ultime, che sono riconducibili alla materia dell'«ordinamento civile» assegnata alla competenza esclusiva del legislatore statale, «costituiscono tipici limiti di diritto privato» (sentenza n. 232 del 2019) e, come tali, si impongono alle Regioni anche con riguardo alle scelte, operate da queste ultime, in tema di «organizzazione amministrativa».

5.2.2.– Il legislatore statale è intervenuto più volte sulla materia delle collaborazioni coordinate e continuative in senso restrittivo, per impedire gli abusi nel ricorso a tale strumento contrattuale, con la conseguente elusione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato.

Con il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30) è stata introdotta la fattispecie del lavoro a

progetto (artt. da 61 a 69-bis), poi delimitata nel suo uso dall'art. 1, commi da 23 a 26 della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita). Infine, con il decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), le norme precedenti inerenti alla collaborazione "a progetto" sono state abrogate ed è rimasta in vigore la precedente disciplina generale della collaborazione continuativa e coordinata richiamata dall'art. 409 del codice di procedura civile.

A completare un tale processo di "ridimensionamento" dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa ha provveduto, con specifico riferimento al lavoro pubblico, il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», che ha espressamente introdotto, nel testo del d.lgs. n. 165 del 2001, il divieto per le pubbliche amministrazioni «di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro» (art. 7, comma 5-bis) e ha puntualmente delimitato le deroghe a tale divieto (art. 7, comma 6).

Quest'ultima disposizione stabilisce, infatti, che «le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria», «per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio», solo al ricorrere di specifiche condizioni, indicate come «presupposti di legittimità».

In particolare si richiede, fra l'altro, che l'oggetto della prestazione corrisponda a obiettivi e progetti specifici e determinati e sia coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; che l'amministrazione abbia preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; che la prestazione abbia natura temporanea e altamente qualificata. Si esclude la possibilità di rinnovo, mentre si stabilisce che «l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore» (art. 7, comma 6, lettera c). Infine, si introduce una fattispecie di responsabilità amministrativa del dirigente che abbia stipulato un simile contratto «per lo svolgimento di funzioni ordinarie».

Le misure richiamate stanno a dimostrare che l'obiettivo – sia del divieto di stipulazione dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, sia della rigorosa delimitazione delle possibili deroghe a tale divieto – consiste nello «scongiurare alla radice il rischio che si abusi delle collaborazioni esterne pur in presenza di un elevato numero di dipendenti pubblici» (sentenza n. 43 del 2016).

5.2.3.– Con tale disciplina contrasta l'art. 53 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

L'indicata disposizione regionale provvede, come si è più volte ricordato, a prorogare ulteriormente rispetto a proroghe già intervenute i contratti di collaborazione coordinata e continuativa inerenti a prestazioni molteplici ed eterogenee, relative a settori di competenza dell'amministrazione regionale (in specie al settore sanitario e farmacologico e a quello artistico-culturale). Il susseguirsi di proroghe già evidenziato contraddice la natura temporanea delle prestazioni richieste.

L'oggetto di tali prestazioni è individuato in attività da ricondurre: al controllo esercitato dall'Osservatorio dei prezzi, dei servizi e delle tecnologie nel settore della sanità; all'attuazione della Rete regionale degli acquisti del Servizio sanitario regionale; all'adeguamento infrastrutturale delle Aziende sanitarie regionali e delle strutture sanitarie; al sistema di formazione continua; al funzionamento del Centro regionale di farmacovigilanza; al fascicolo sanitario elettronico; alla valorizzazione artistico-culturale. Solo in alcuni di questi casi si incontra un – peraltro generico – riferimento, a programmi o progetti.

I progetti sottesi alle collaborazioni coordinate e continuative sono individuati in maniera tutt'altro che specifica e determinata, come prescritto dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, così da non consentire una chiara distinzione rispetto alle funzioni "ordinarie" dell'amministrazione regionale. Né risulta agevole valutare l'effettiva necessità della proroga dei contratti di collaborazione ai fini del completamento «in via eccezionale» delle prestazioni richieste (la cui durata, peraltro, deve essere preventivamente determinata, secondo l'art. 7, comma 6, lettera d, del d.lgs. n. 165 del 2001).

A ciò si aggiunge la considerazione che non c'è traccia nei lavori preparatori della legge, né nella difesa della Regione, della circostanza – pure imposta dal legislatore statale – che quest'ultima abbia «preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno», a conferma della divaricazione fra la norma regionale in esame e la normativa statale.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

5.2.4.– Un esito differente si delinea con riguardo alla valutazione della conformità della disciplina stabilita dall'art. 55 della medesima legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, prima richiamato.

Tale art. 55, infatti, proroga fino al 31 dicembre 2023 il termine di scadenza dei contratti di collaborazione stipulati «[a]l fine di assicurare il rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa dell'Amministrazione regionale», ma, soprattutto, «l'accompagnamento per l'accelerazione e l'efficacia delle attività connesse all'attuazione ed alla programmazione FSE 2014-2020, FESR 2014-2020 e FEASR 2014-2020».

Come si evince dalla relazione all'art. 55, la previsione «scaturisce dalla necessità dell'Amministrazione di continuare ad avvalersi dei collaboratori selezionati fino al termine ultimo di ammissibilità delle spese della programmazione FSE 2014-2020, FESR 2014-2020 e FEASR 2014-2020 fissato al 31 dicembre 2023» e di «garantire alle strutture coinvolte nell'attuazione dei Programmi la disponibilità dei collaboratori selezionati fino al termine del periodo di programmazione dei tre programmi comunitari». Si tratta, in altri termini, di consentire alla Regione di continuare ad avvalersi della collaborazione di esperti per la realizzazione degli specifici programmi che devono essere realizzati con i Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 – in specie con il Fondo sociale europeo (FSE); con il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); e con il Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR) –, in vista del perseguimento degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale individuati dall'Unione europea (art. 176 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130). Per il ciclo di programmazione 2014-2020 il quadro normativo europeo che definisce gli obiettivi e gli strumenti finanziari di intervento è stabilito dal regolamento (UE) n. 1303/2013. Quest'ultimo, che individua fra i principali obiettivi della programmazione «Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione» per le Regioni meno sviluppate, fra cui rientra la Regione Basilicata, vincola l'erogazione dei fondi per la realizzazione dei Programmi operativi regionali (POR), fra l'altro, al raggiungimento di obiettivi determinati (l'art. 21 del citato regolamento disciplina la «verifica dell'efficacia dell'attuazione dei programmi»).

In particolare, il regolamento citato stabilisce (all'art. 136) che le amministrazioni titolari di programmi operativi devono presentare alla Commissione europea richieste di rimborso relative a spese sostenute e controllate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo all'impegno di bilancio riferito ai programmi medesimi. Ove entro quella data non sia stata utilizzata una parte dell'importo in un programma operativo, per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi, o non siano state presentate richieste di rimborso, la Commissione «procede al disimpegno» (art. 136, comma 1, del citato regolamento). Analogamente, il comma 2 del medesimo art. 136 dispone che «La parte di impegni ancora aperti al 31 dicembre 2023 è disimpegnata qualora la Commissione non abbia ricevuto i documenti prescritti».

Appare evidente l'elevata complessità degli adempimenti connessi all'utilizzo effettivo dei fondi europei, complessità che ha, inizialmente, indotto la Regione a stipulare contratti di collaborazione, sulla base di un'apposita procedura di avviso pubblico, approvata dall'amministrazione regionale a seguito – come indica la difesa della stessa Regione – dell'infruttuosa attivazione di mobilità volontaria interdipartimentale, volta a verificare la possibilità di far fronte alle medesime esigenze mediante l'utilizzo di personale interno.

In questa prospettiva, la proroga dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'impugnato art. 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 si rivela utile in via generale e, nel caso di specie, necessaria a garantire il completamento degli specifici programmi operativi avviati dalla Regione, approvati dalla Commissione europea e cofinanziati mediante i Fondi strutturali europei 2014-2020, entro il termine – tassativamente fissato dal medesimo art. 136 del regolamento UE n. 1303/2013 – del 31 dicembre 2023. L'obiettivo è evitare il rischio della sospensione o addirittura della perdita dei finanziamenti, con esiti negativi circa l'attuazione dei programmi.

Con riguardo agli interventi finanziati anche solo parzialmente con «fondi europei e/o fondi strutturali», questa Corte ha, anche recentemente, avuto occasione di segnalare la necessità di «assicurare l'effettiva utilizzazione da parte della Regione delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea» (sentenza n. 198 del 2019; analogamente, fra le altre, sentenza n. 13 del 2017), anche mediante l'adozione, da parte delle Regioni stesse, di una idonea disciplina.

Deve, pertanto, essere dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, in quanto la disciplina in esso contenuta si mostra meramente attuativa delle condizioni prescritte dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 al fine di consentire la proroga dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, e quindi non lede la competenza statale in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 24, 47, comma 1, e 53 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata);

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.



CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione
della
Repubblica Ita
Corte dei diritti fondamentali dell
Corte dei valori, della cittadinanza
I Presidenti della Re
L'Onore nation

Sentenza **42/2021**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **CORAGGIO** - Redattore **PETITTI**

Udienza Pubblica del **23/02/2021** Decisione del **24/02/2021**

Deposito del **19/03/2021** Pubblicazione in G. U. **24/03/2021**

Norme impugnate: Artt. 10, c. 1° e 2°, 11, c. 1° e 4°, e 15, c. 1°, lett. b) (recte: c. 1°, nella parte in cui introduce il c. 4° bis, lett. b), nell'art. 2 della legge della Provincia autonoma di Trento 02/11/1993, n. 29) della legge della legge Provincia autonoma di Trento 23/12/2019, n. 13; art. 10 della legge della legge Provincia autonoma di Trento 23/12/2019, n. 12.

Massime: **43697 43698 43699 43700 43701 43702 43703 43704 43705**

Atti decisi: **ric. 28 e 29/2020**

Massima n. 43697

Titolo

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Disposizioni in materia di organizzazione e personale - Modifica ai limiti di spesa per il personale provinciale appartenente ai comparti autonomie locali e ricerca e scuola per il triennio 2020-2022 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Genericità e oscurità della censura - Inammissibilità della questione.

Testo

È dichiarata inammissibile, per genericità e oscurità della censura, la questione di legittimità costituzionale - promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. - dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 13 del 2019. La questione è formulata in modo generico e assertivo e si limita a prospettare un contenuto lesivo delle norme impugnate in termini solo eventuali e ipotetici. (*Precedenti citati: sentenze n. 144 del 2020, n. 130 del 2020, n. 117 del 2020 e n. 286 del 2019*).

Per costante giurisprudenza costituzionale, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale il ricorrente ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche di proporre una motivazione che non sia meramente assertiva e che contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure. (*Precedenti citati: sentenze n. 199 del 2020, n. 194 del 2020, n. 25 del 2020, n. 83 del 2018 e n. 261 del 2017*)

Atti oggetto del giudizio

legge della Provincia autonoma di Trento 23/12/2019 n. 13 art. 10 co. 1

legge della Provincia autonoma di Trento 23/12/2019 n. 13 art. 10 co. 2

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Massima n. 43698

Titolo

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Disposizioni in materia di organizzazione e personale - Determinazione degli oneri per la contrattazione collettiva provinciale per il triennio 2019-2021 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Ius superveniens abrogativo della norma impugnata, medio tempore non applicata - Cessazione della materia del contendere.

Testo

È dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale - promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. - dell'art. 11, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019. Nelle more del giudizio, la disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 9, comma 8, della legge prov. Trento n. 16 del 2020, a decorrere dal 1° gennaio 2021, in senso soddisfacente delle richieste del ricorrente e alla medesima disposizione non è stata data applicazione.

Secondo costante giurisprudenza costituzionale, una modifica della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale che sia intervenuta a seguito dell'instaurazione del giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono, al contempo, due condizioni: il carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione censurata non abbia avuto *medio tempore* applicazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 7 del 2021, n. 200 del 2020, n. 70 del 2020, n. 25 del 2020, n. 287 del 2019 e n. 56 del 2019*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Provincia autonoma di Trento 23/12/2019 n. 13 art. 11 co. 1

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Massima n. 43699

Titolo

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Stanziamento di una somma sui bilanci degli anni 2020-2022 per la copertura della metà della quota di adesione ai fondi sanitari integrativi per i familiari del personale provinciale di età inferiore a diciotto anni - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Difetto di motivazione - Inammissibilità della questione.

Testo

È dichiarata inammissibile, per difetto di motivazione a supporto della censura, la questione di legittimità costituzionale - promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. - dell'art. 11, comma 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2019. Il ricorrente ha mancato di offrire una sia pure sintetica

argomentazione di merito idonea a far sì che possa ritenersi raggiunta quella soglia minima di chiarezza e completezza richiesta. (*Precedenti citati: sentenze n. 25 del 2020, n. 201 del 2018 e n. 83 del 2018*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Provincia autonoma di Trento 23/12/2019 n. 13 art. 11 co. 4

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 2 lett. 1)

Massima n. 43700

Titolo

Thema decidendum - Ricognizione dei parametri nel giudizio in via principale - Inclusione di quello che, benché non indicato nelle conclusioni del ricorso introduttivo, va considerato implicitamente evocato, in quanto ricavabile dal tenore complessivo di esso e dalla delibera governativa di autorizzazione.

Testo

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, pur se il ricorrente lamenta, nelle conclusioni dell'atto introduttivo, la violazione del secondo comma dell'art. 3 Cost., dal tenore complessivo dello stesso ricorso e della delibera governativa di autorizzazione si ricava, implicitamente ma chiaramente, la denuncia di violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, Cost. ed è quindi con riferimento a tale parametro che la questione deve essere scrutinata nel m e r i t o .

Atti oggetto del giudizio

legge della Provincia autonoma di Trento 23/12/2019 n. 13 art. 15 co. 1

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3 co. 1

Massima n. 43701

Titolo

Istruzione - Norme della Provincia autonoma di Trento - Test di ingresso ai corsi universitari - Possibile riserva non inferiore al 10 per cento per candidati residenti nella Provincia, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale in parte q u a .

Testo

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., l'art. 15, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, nella parte in cui introduce nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993 il comma 4-*bis*, lett. *b*), secondo il quale la Provincia autonoma può promuovere, nell'ambito dell'intesa con l'Università di Trento, una riserva per l'accesso ai corsi universitari di un numero di posti non inferiore al 10% per candidati residenti in provincia, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non

operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale. Ciò comporta, di conseguenza, che il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile, fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia. (*Precedenti citati: sentenze n. 25 del 2021, n. 174 del 2020, n. 43 del 2020, n. 151 del 2015, n. 16 del 2012 e n. 213 del 2003*).

Per costante giurisprudenza costituzionale, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale. (*Precedenti citati: sentenze n. 11 del 2021, n. 279 del 2020, n. 199 del 2020, n. 194 del 2020, n. 273 del 2015, n. 263 del 2015, n. 239 del 2015, n. 238 del 2015, n. 176 del 2015 e n. 82 del 2015*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Provincia autonoma di Trento 23/12/2019 n. 13 art. 10

Massima n. 43703

Titolo

Ricorso in via principale - Lamentata lesione di una norma nella sostanza vigente al momento dell'adozione della disposizione impugnata - Ammissibilità della questione - Rigetto di eccezione preliminare.

Testo

Non è accolta l'eccezione di inammissibilità, per censura riferita alla lesione di una norma entrata in vigore dopo la disposizione impugnata, formulata nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge prov. Trento n. 12 del 2019. La censura governativa, pur formulata in termini imprecisi, è riferita alla lesione di un dettato normativo nella sostanza vigente al momento dell'adozione della disposizione impugnata, poiché il contenuto dell'art. 1, comma 147, lett. a), della legge n. 160 del 2019, evocato come parametro statale interposto, era previsto dall'art. 1, comma 362-ter, della legge n. 145 del 2018, inserito dall'art. 6-bis, comma 1, lett. b), del d.l. n. 101 del 2019, conv., con modif., nella legge n. 128 del 2019.

Le Regioni e le Province autonome non possono che essere vincolate al rispetto di principi fondamentali della legislazione statale che siano vigenti al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di sindacato costituzionale. (*Precedente citato: sentenza n. 5 del 2020*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Provincia autonoma di Trento 23/12/2019 n. 13 art. 10

Massima n. 43704

Titolo

Ricorso in via principale - Ricorso del Governo - Espresa menzione del parametro evocato nella delibera autorizzativa dell'impugnazione - Ammissibilità della questione - Rigetto di eccezione preliminare.

Testo

Non è accolta l'eccezione di inammissibilità, per mancata indicazione della censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. nella delibera governativa di autorizzazione al ricorso, formulata nel giudizio di legittimità

costituzionale dell'art. 10 della legge prov. Trento n. 12 del 2019. La delibera di autorizzazione indica espressamente il parametro costituzionale evocato.

Atti oggetto del giudizio

legge della Provincia autonoma di Trento 23/12/2019 n. 13 art. 10

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Massima n. 43705

Titolo

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Disposizioni in materia di programmazione, organizzazione e personale - Proroga al 30 giugno 2020 delle graduatorie per le assunzioni di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali e degli enti strumentali provinciali - Esclusione del personale del ruolo sanitario - Ricorso del Governo - Lamentata disparità di trattamento, nonché violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Insussistenza - Non fondatezza delle **q u e s t i o n i** .

Testo

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lett. *l*), e terzo, Cost. - dell'art. 10 della legge prov. Trento n. 12 del 2019, che proroga al 30 giugno 2020 i termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato del comparto autonomie locali e degli enti strumentali della Provincia autonoma indicati dall'art. 33, comma 1, lett. *a*) della legge prov. Trento n. 3 del 2006, con esclusione del personale provinciale del ruolo sanitario. Le disposizioni regionali impugnate, intervenendo nella materia dell'accesso al pubblico impiego regionale, costituiscono esercizio della competenza legislativa provinciale in materia di organizzazione amministrativa del personale, vincolata solo al rispetto dei limiti costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità e dei principi di coordinamento della finanza pubblica. Né sono opponibili alla Provincia autonoma di Trento i vincoli statali di coordinamento della finanza pubblica che non siano stati determinati nel rispetto del principio dell'accordo (come quelli contenuti nell'art. 1, comma 362-ter, della legge n. 145 del 2018). Infine, l'esclusione del personale provinciale del ruolo sanitario risulta sorretta da una *ratio* pienamente giustificabile, consistente nell'esigenza che la sua assunzione, al fine di non pregiudicare l'urgenza pressante dell'aggiornamento professionale, non avvenga dopo un lasso di tempo troppo distante dall'espletamento della procedura concorsuale. (*Precedenti citati: sentenze n. 273 del 2020, n. 126 del 2020, n. 77 del 2020, n. 241 del 2018, n. 103 del 2018, n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 del 2015, n. 46 del 2015, n. 88 del 2014, n. 193 del 2012 e n. 118 del 2012*).

Per costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina dell'impiego pubblico regionale deve essere ricondotta all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, solo per i profili privatizzati del rapporto, attinenti al rapporto di lavoro già instaurato, laddove i profili 'pubblicistico-organizzativi' rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione. (*Precedenti citati: sentenze n. 273 del 2020, n. 126 del 2020, n. 77 del 2020, n. 5 del 2020, n. 241 del 2018, n. 149 del 2012, n. 63 del 2012, n. 339 del 2011, n. 77 del 2011, n. 233 del 2006 e n. 2 del 2004*).

Le disposizioni volte a vincolare temporalmente l'utilizzo di graduatorie già approvate costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica quando siano correlate a limiti alle assunzioni posti transitoriamente anche a carico delle Regioni. (*Precedenti citati: sentenze n. 5 del 2020 e n. 241 del 2018*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Provincia autonoma di Trento 23/12/2019 n. 13 art. 10

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Costituzione art. 117 co. 2 lett. 1)

Costituzione art. 117 co. 3

Pronuncia

SENTENZA N. 42

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 10, commi 1 e 2, 11, commi 1 e 4, e 15, comma 1, lettera b) (recte: comma 1, nella parte in cui introduce il comma 4-bis, lettera b, nell'art. 2 della legge della Provincia autonoma di Trento 2 novembre 1993, n. 29, recante «Attuazione della delega in materia di

Università degli studi di Trento e disposizioni in materia di alta formazione musicale e artistica»), della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020) e dell'art. 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi, il primo notificato il 24-27 febbraio 2020, il secondo spedito per la notificazione il 24 febbraio 2020, depositati in cancelleria il 2 marzo 2020, iscritti, rispettivamente, ai numeri 28 e 29 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 24-27 febbraio 2020 e depositato il 2 marzo 2020, iscritto al reg. ric. n. 28 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, oltre a quelle già decise con la sentenza di questa Corte n. 174 del 2020, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, commi 1 e 2, 11, commi 1 e 4, e 15, comma 1, lettera b) (recte: comma 1, nella parte in cui introduce il comma 4-bis, lettera b, nell'art. 2 della legge della Provincia autonoma di Trento 2 novembre 1993, n. 29, recante «Attuazione della delega in materia di Università degli studi di Trento e disposizioni in materia di alta formazione musicale e artistica»), della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020).

1.1.– I commi impugnati dell'art. 10 della legge prov. Trento n. 13 del 2019, modificando i primi due commi dell'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021), stabiliscono i limiti di spesa per il personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto ricerca (comma 1), nonché al comparto scuola (comma 2), in relazione agli esercizi finanziari 2020, 2021 e 2022.

Il ricorrente osserva che tali stanziamenti aggiornano i valori complessivi di spesa per il personale previsti per il triennio 2020-2022, includendo gli oneri già autorizzati per la contrattazione nel triennio 2016-2018, ma «senza fornire elementi per l'individuazione dei criteri utilizzati a tal fine». Da ciò si ricaverebbe la violazione della riserva di competenza legislativa statale nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione), perché tale spesa potrebbe essere influenzata da eventuali incrementi per rinnovi contrattuali che non sarebbero «evidenziati distintamente», così che le norme impuginate non consentirebbero «di valutare i criteri adottati per la definizione dell'importo ivi previsto ad integrazione di altri importi già definiti a titolo di incremento contrattuale da una precedente legge provinciale».

1.2.– Con l'art. 11, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, sono stati determinati gli oneri (quantificati in venti milioni di euro per l'anno 2020 e in dieci milioni per ciascuno degli anni 2021 e 2022) per l'avvio della contrattazione collettiva provinciale per il triennio 2019-2021 relativa al personale degli enti cui la medesima si applica in base all'art. 54 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 aprile 1997, n. 7 (Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento), nonché al

personale delle scuole d'infanzia equiparate e dei centri di formazione professionale. Con il comma 4 del medesimo art. 11 è poi autorizzato uno stanziamento di cinquecentomila euro sui bilanci degli esercizi finanziari 2020, 2021 e 2022 per coprire il cinquanta per cento della quota di adesione a fondi sanitari integrativi per i familiari del personale di cui al comma 1 di età inferiore a diciotto anni.

Ad avviso del ricorrente, le medesime censure di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., svolte in relazione all'impugnato art. 10, varrebbero anche in relazione agli incrementi relativi alla contrattazione collettiva provinciale per il triennio 2019-2021 disposti dall'art. 11, comma 1, poiché «in assenza di elementi per la determinazione degli importi previsti risulta impossibile una valutazione in termini di coerenza con gli incrementi definiti in ambito nazionale per il restante personale pubblico», con riferimento, in particolare, ai valori di incremento cumulato delle retribuzioni medie stabiliti dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

1.3.– L'art. 15, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019 introduce il comma 4-bis nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993. Tale comma prevede, alla lettera b), che la Provincia autonoma può promuovere, con riferimento ai test di ingresso ai corsi universitari erogati dall'Università di Trento, «una riserva di un numero di posti non inferiore al 10 per cento per candidati residenti in provincia di Trento, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti».

Tale disposizione comporta, secondo il ricorrente, una discriminazione ingiustificata e una lesione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., del quale viene richiamato in particolare il secondo comma, perché introdurrebbe un titolo di preferenza per l'accesso all'università in ragione di un criterio non strettamente legato al merito scolastico o, più in generale, «alla mission dell'istituzione universitaria stessa», come quello della mera residenza anagrafica.

1.4.– Tutte le disposizioni impugnate sarebbero altresì, secondo il ricorso introduttivo del presente giudizio, in contrasto «con i limiti di competenza posti dallo Statuto provinciale di autonomia» della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

2.– Si è costituita in giudizio, con atto depositato il 7 aprile 2020, la Provincia autonoma di Trento, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e infondato.

2.1.– Con riferimento alle censure che investono l'art. 10, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, la difesa provinciale premette che con tali disposizioni il legislatore trentino ha inteso, in sede di adozione della legge di stabilità annuale, determinare la spesa da prevedere in bilancio per il personale provinciale, secondo quanto richiesto dall'art. 63 della legge prov. Trento n. 7 del 1997 e, con riferimento al personale scolastico, dall'art. 85 della legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino). Nel rispetto di quanto richiesto da tali previsioni, pertanto, le disposizioni impugnate si limiterebbero a quantificare e ad autorizzare la spesa a regime per il triennio 2020-2022, senza occuparsi degli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva, che sono infatti definiti da una distinta disposizione legislativa (art. 11) contenuta nella medesima legge prov. Trento n. 13 del 2019, peraltro oggetto di specifica impugnazione con il medesimo ricorso.

Ciò premesso, la difesa provinciale sostiene che le censure siano inammissibili perché il ricorso governativo ignorerebbe le competenze legislative attribuite alla Provincia autonoma dallo statuto regionale in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige»), di personale degli enti locali, che l'art. 65 dello statuto devolve alla competenza regionale ma che resta in capo alla Provincia autonoma per la contrattazione di livello provinciale (art. 88 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 3 maggio 2018, n. 2, recante «Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige»), nonché di personale scolastico (art. 9, numero 2, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, come attuato dal d.P.R. 15

luglio 1988, n. 405, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Trento»).

Sotto un distinto profilo, le censure sarebbero inammissibili anche perché, ad avviso della difesa provinciale, il ricorso non spiega in che modo una norma di autorizzazione della spesa per il personale, programmata su base triennale secondo le comuni regole di bilancio, possa determinare una violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile. Tale ultimo rilievo ridonderebbe in una ragione di infondatezza delle censure governative, anche perché il presupposto interpretativo da cui esse muovono, e cioè che l'art. 10, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 13 del 2019 non consentirebbe una quantificazione degli oneri per i rinnovi contrattuali nel triennio 2019-2021, è errato in ragione del fatto che tali oneri sono quantificati da una diversa disposizione della medesima legge prov. Trento n. 13 del 2019, vale a dire il richiamato art. 11.

2.2.– Quanto alle censure che investono l'art. 11, commi 1 e 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, la Provincia autonoma osserva preliminarmente come, contrariamente a quanto deduce il ricorrente, sia lo stanziamento delle risorse per l'avvio della contrattazione collettiva provinciale per il triennio 2019-2021, sia quello volto a favorire l'adesione dei familiari dei dipendenti provinciali ai fondi sanitari integrativi sono stati deliberati dal Consiglio provinciale sulla base dei dati validati dalla relazione tecnica, di cui viene assunta la compatibilità con quanto previsto, a riguardo, dalla normativa statale.

Ciò premesso, anche tali motivi di ricorso vengono ritenuti inammissibili, perché non verrebbero prese in considerazione le competenze legislative attribuite alla Provincia autonoma dallo statuto reg. Trentino-Alto Adige in materia di organizzazione del personale e di programmazione finanziaria, né verrebbe spiegato perché la norma di autorizzazione alla spesa dovrebbe essere riferita alla materia dell'ordinamento civile. In relazione, specificamente, al comma 4 del citato art. 11, l'inammissibilità deriverebbe anche dal fatto che il ricorso non svolge, «nemmeno embrionalmente», motivi di doglianza.

Le censure sarebbero comunque infondate, perché l'art. 11 della legge prov. Trento n. 13 del 2019 si limita ad autorizzare una spesa per i rinnovi contrattuali, spettando poi all'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale provvedere alle necessarie trattative per i rinnovi in questione sulla base della provvista risultante dal riparto effettuato dalla Giunta provinciale ai sensi del comma 3 del medesimo art. 11. La difesa provinciale osserva, peraltro, che le somme stanziare sono in linea con i parametri statali, secondo quanto risulta dalla relazione tecnica predisposta in occasione dell'approvazione del disegno di legge.

Ugualmente non rientrante nell'ambito della materia dell'ordinamento civile sarebbe poi la disposizione contenuta nel comma 4 del richiamato art. 11, perché espressiva di una «scelta di politica sanitaria», volta a incentivare comportamenti virtuosi nell'interesse pubblico «in quanto migliorativi della sicurezza sanitaria degli operatori di servizi amministrativi e pubblici di estrema rilevanza sociale e dei loro famigliari».

2.3.– Sarebbe, da ultimo, infondata anche la questione sollevata in relazione all'art. 15, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, nella parte in cui introduce il comma 4-bis, lettera b), nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993.

Tale disposizione, contrariamente a quanto ritenuto dal ricorrente, non introdurrebbe infatti alcuna riserva di posti, ma si limiterebbe a prevedere che il criterio di preferenza fondato sulla residenza possa essere promosso dalla Provincia autonoma all'atto della stipula dell'intesa con l'Università degli studi di Trento disciplinata dall'art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993. Peraltro, tale «possibile obiettivo» della politica provinciale si tradurrebbe nella «limitata introduzione (il 10% è la misura dell'obiettivo provinciale) di un mero criterio di preferenza a favore dei candidati residenti, destinato ad operare a parità di merito», mirante a far sì che, nel rispetto del primario interesse alla promozione del merito, la Provincia assicuri che «l'Università insediata nel proprio territorio svolga anche una funzione sociale», consistente nell'innalzamento del livello di scolarizzazione della popolazione residente. La legittimità di un simile

intervento – che peraltro lascerebbe impregiudicata l'autonomia dell'Università, che sarebbe libera di recepirne o meno i contenuti – troverebbe del resto sostegno nelle disposizioni contenute negli artt. 19, ultimo comma, e 113 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, oltre che nelle norme di attuazione contenute nel decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni legislative ed amministrative statali alla Provincia di Trento in materia di università degli studi).

3.– Con ricorso spedito per la notificazione il 24 febbraio 2020 e depositato il 2 marzo 2020, iscritto al reg. ric. n. 29 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, oltre a quelle già definite con la richiamata sentenza di questa Corte n. 174 del 2020, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020).

3.1.– Il ricorrente premette che l'art. 10, comma 1, della legge prov. Trento n. 12 del 2019 ha stabilito che i termini di validità delle graduatorie per le assunzioni di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali, già prorogati fino al 31 dicembre 2019 o in scadenza nel primo semestre del 2020, sono ulteriormente prorogati al 30 giugno 2020. Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce analoga proroga al medesimo termine del 30 giugno 2020 per le graduatorie per l'assunzione di personale a tempo indeterminato degli enti strumentali indicati dall'art. 33, comma 1, lettera a) della legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), «fatta eccezione per le graduatorie del personale del ruolo sanitario, che conservano la scadenza prevista».

Ciò premesso, nel presupposto che la disciplina delle graduatorie concorsuali attenga alla materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) «trattandosi di una fase prodromica e funzionale all'instaurazione del rapporto di lavoro», il ricorso assume che vi sia un contrasto tra le disposizioni impugnate e gli ambiti temporali che, con riguardo alla possibilità di proroga delle graduatorie dei concorsi pubblici, sono specificamente previsti dall'art. 1, comma 147, della legge n. 160 del 2019. Secondo quanto prevede, in particolare, la lettera a) di tale disposizione, «le graduatorie approvate nell'anno 2011 sono utilizzabili fino al 30 marzo 2020 previa frequenza obbligatoria, da parte dei soggetti inseriti nelle graduatorie, di corsi di formazione e aggiornamento organizzati da ciascuna amministrazione, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed economicità e utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente, e previo superamento di un apposito esame-colloquio diretto a verificarne la perdurante idoneità».

Laddove, infatti, si dovesse assumere che le graduatorie cui si applicano le disposizioni impugnate, «stante l'impossibilità di dedurre riferimenti certi dal dato letterale» di esse, risalgono all'anno 2011, si genererebbe un contrasto con la normativa statale sopra citata, perché il tempo di vigenza stabilito dalle disposizioni impugnate (30 giugno 2020) sarebbe più ampio di quello indicato dalla norma statale (30 marzo 2020).

Entrambi i commi dell'art. 10 della legge prov. Trento n. 12 del 2019 sarebbero altresì in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., analogamente a quanto stabilito da questa Corte nelle sentenze n. 5 del 2020 e n. 241 del 2018 sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 1148, lettera a) della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), secondo cui «l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni», è prorogata fino al 31 dicembre 2018.

L'art. 10, comma 2, della legge prov. Trento n. 12 del 2019, che esclude dalla proroga di cui al comma 1 le graduatorie relative al personale sanitario, introdurrebbe infine, ad avviso del ricorrente, un'esclusione ingiustificata che, per di più, non trova riscontro nella legislazione statale, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

4.– Si è costituita in giudizio, con atto depositato l'8 maggio 2020, la Provincia autonoma di Trento, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'art. 10 della legge prov. Trento n. 12 del 2019 siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

4.1.– Ad avviso della difesa provinciale, sarebbero innanzi tutto inammissibili le censure consistenti nella violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., perché il ricorrente ha trascurato di considerare il quadro delle competenze legislative statutariamente attribuite alla Provincia autonoma, ed in particolare quelle in materia di organizzazione degli uffici e del personale e degli enti sanitari (artt. 8, numero 1, e 9, numero 10, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige), nonché il principio per cui essa concorre agli obiettivi di finanza pubblica nelle forme e nei limiti previsti dall'art. 79 dello statuto stesso.

Sarebbe, inoltre, specificamente inammissibile la censura consistente nella violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al parametro interposto rappresentato dall'art. 1, comma 147, della legge n. 160 del 2019, perché quest'ultimo, al momento della entrata in vigore delle disposizioni impugnate (avvenuta il 25 dicembre 2019), non poteva ritenersi esistente in quanto contenuto in una legge entrata in vigore in un momento successivo (segnatamente, il 1° gennaio 2020).

Sotto un diverso e ulteriore profilo, la difesa provinciale eccepisce l'inammissibilità anche della censura relativa all'art. 10, comma 2, della legge prov. Trento n. 12 del 2019, limitatamente alla mancata proroga delle graduatorie per il personale sanitario, poiché essa non troverebbe alcuna corrispondenza nella delibera governativa.

La difesa provinciale deduce in ogni caso l'infondatezza di tutte le questioni aventi ad oggetto l'art. 10 della legge prov. Trento n. 12 del 2019.

Sarebbe in primo luogo infondata l'asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia «ordinamento civile», perché la validità delle graduatorie afferirebbe alla diversa materia, di spettanza provinciale, dell'ordinamento degli uffici e dell'organizzazione amministrativa, rientrando nella disciplina dell'accesso al pubblico impiego e inserendosi nella fase anteriore all'instaurazione del rapporto di lavoro (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 5 del 2020 e n. 241 del 2018).

Non sussisterebbe neanche la violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, con particolare riferimento a quelli contenuti nel richiamato art. 1, comma 147, della legge n. 160 del 2019. Tra le graduatorie in corso di validità cui le norme impugnate sarebbero applicabili, infatti, non vi sono, secondo quanto risulta dalla documentazione allegata alla memoria di costituzione, graduatorie approvate nel 2011, così che, su tale aspetto e con riferimento a quanto stabilito dal citato art. 1, comma 147, lettera a), della legge n. 160 del 2019, le censure governative sarebbero prive di oggetto. Tutte le graduatorie in corso di validità, i cui termini sono stati già prorogati fino al 31 dicembre 2019 o erano in scadenza nel primo semestre del 2020, sarebbero pertanto state prorogate ad un termine (30 giugno 2020) addirittura anticipato rispetto a quelli previsti dal richiamato parametro statale interposto, il che è del resto consentito dalla medesima disposizione statale nel momento in cui fa salvi «i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali».

In ogni caso, la difesa provinciale osserva in subordine che norme statali di natura puntuale non potrebbero dettare alla Provincia autonoma di Trento criteri di coordinamento finanziario, sia perché tali limiti devono essere stabiliti secondo il meccanismo dei saldi concordati di cui all'art. 79 dello statuto di autonomia e nelle forme dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), sia perché lo Stato non avrebbe titolo per condizionare con norme di «mero coordinamento finanziario» la spesa in settori di competenza provinciale finanziati, come nel caso di specie, ad esclusivo carico delle Province (sono richiamate, tra le altre, le sentenze di questa Corte n. 231 del 2017, n. 75 del 2016 e n. 125 del 2015). Peraltro, la Provincia autonoma di Trento dubita che possa assurgere al rango di principio fondamentale di coordinamento della

finanza pubblica una disposizione, come quella sopra richiamata, che si inserisce in un orientamento del legislatore nazionale segnato da ripetuti e repentini cambi di direzione in tema di possibilità di utilizzo delle graduatorie concorsuali oltre i termini originariamente stabiliti.

Da ultimo, sarebbe infondata anche la censura consistente nell'omessa proroga delle graduatorie del personale sanitario, perché il legislatore provinciale ha inteso, «con valutazione non irragionevole», escludere dalla proroga quelle categorie di lavoratori «che più risentono della esigenza di un aggiornamento professionale e quindi dell'esigenza di verificare l'attuale idoneità ad essere assunti».

4.2.– In prossimità dell'udienza pubblica, la Provincia autonoma di Trento ha depositato memoria in entrambi i giudizi, illustrando ulteriormente le ragioni a sostegno dell'inammissibilità e dell'infondatezza delle censure governative. In relazione alla questione di legittimità costituzionale che ha investito l'art. 11, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, in particolare, la difesa provinciale chiede che venga dichiarata la cessazione della materia del contendere, perché tale disposizione è stata abrogata dall'art. 9, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2020, n. 16 (Legge di stabilità provinciale 2021) prima di aver ricevuto alcuna applicazione.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 24-27 febbraio 2020 e depositato il 2 marzo 2020, iscritto al reg. ric. n. 28 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, commi 1 e 2, 11, commi 1 e 4, e 15, comma 1, lettera b) (recte: comma 1, nella parte in cui introduce il comma 4-bis, lettera b, nell'art. 2 della legge della Provincia autonoma di Trento 2 novembre 1993, n. 29, recante «Attuazione della delega in materia di Università degli studi di Trento e disposizioni in materia di alta formazione musicale e artistica»), della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020).

1.1.– Con il primo motivo di ricorso viene impugnato l'art. 10, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, con cui sono stati modificati i limiti per la spesa relativa al personale provinciale appartenente ai comparti autonomie locali e ricerca (comma 1) nonché al comparto scuola (comma 2) per il triennio 2020-2022. Il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, perché il legislatore provinciale non avrebbe fornito elementi per la individuazione dei criteri utilizzati per la definizione degli importi previsti, che pertanto potrebbero includere eventuali incrementi per rinnovi contrattuali.

1.2.– Con il secondo motivo il ricorrente impugna, in relazione al medesimo parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., l'art. 11, commi 1 e 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, con cui vengono determinati gli oneri per l'avvio della contrattazione collettiva provinciale per il triennio 2019-2021 (comma 1) e viene stanziata una somma (500.000 euro) sui bilanci degli anni 2020-2022 per coprire la metà della quota di adesione a fondi sanitari integrativi per i familiari del personale provinciale di età inferiore a diciotto anni (comma 4). Anche in questo caso, il ricorrente lamenta come, in assenza di elementi per la determinazione degli importi, non sia possibile verificare se gli incrementi stabiliti siano coerenti con quanto stabilito per il restante personale pubblico.

1.3.– Il ricorrente censura, inoltre, l'art. 15, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, nella parte in cui introduce, nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993, il comma 4-bis, lettera b), secondo il quale la Provincia autonoma può promuovere, nell'ambito dell'intesa con l'Università di Trento di cui al comma 1 del medesimo art. 2, una riserva per l'accesso ai corsi universitari «di un numero di posti non inferiore al 10 per cento per candidati residenti in provincia di Trento, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti». È dedotta la violazione dell'art. 3 Cost., e in particolare del suo secondo comma,

perché la norma impugnata comporterebbe una lesione del principio di uguaglianza per il fatto di introdurre un titolo di preferenza non legato al merito scolastico o ai più generali obiettivi dell'istituzione universitaria, ma al solo requisito della residenza.

1.4.– Il ricorrente sostiene che tutte le disposizioni impugnate «eccedono anche dalle competenze provinciali» attribuite alla Provincia autonoma di Trento dallo statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige»).

2.– Con ricorso spedito per la notificazione in data 24 febbraio 2020 e depositato il 2 marzo 2020, iscritto al reg. ric. n. 29 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020).

2.1.– Il ricorrente lamenta che l'articolo impugnato, per il fatto di prorogare al 30 giugno 2020 i termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato del comparto autonomie locali (comma 1) e degli enti strumentali della Provincia autonoma indicati dall'art. 33, comma 1, lettera a) della legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino) (comma 2), già prorogati fino al 31 dicembre 2019 o in scadenza nel primo semestre del 2020, sarebbero in contrasto con l'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile» e ai principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica. La proroga in parola, infatti, non rispetterebbe i più ristretti termini di utilizzabilità delle graduatorie stabiliti dall'art. 1, comma 147, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022). Sarebbe inoltre lesiva del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. la previsione contenuta nell'art. 10, comma 2, della legge prov. Trento n. 12 del 2019, secondo la quale il personale provinciale del ruolo sanitario sarebbe escluso dal regime della proroga delle graduatorie.

3.– Deve preliminarmente osservarsi che le questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi n. 28 e n. 29 del 2020 concernenti altre disposizioni contenute nelle leggi della Provincia autonoma di Trento n. 13 e n. 12 del 2019 sono state già trattate congiuntamente in quanto connesse per materia a disposizioni oggetto di precedenti impugnazioni e decise, nel senso dell'inammissibilità e dell'infondatezza, con la sentenza n. 174 del 2020.

Alla luce di tale precedente trattazione congiunta e tenuto conto dell'analogia tra alcuni profili di censura, oltre che della contestuale adozione delle disposizioni impugnate, i giudizi devono essere riuniti anche con riguardo alla trattazione delle questioni residue promosse con i medesimi ricorsi.

4.– In relazione alla questione avente ad oggetto l'art. 10, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, la difesa provinciale eccepisce l'inammissibilità delle censure governative in quanto il ricorso introduttivo avrebbe trascurato di considerare gli ambiti di competenza legislativa attribuiti alla Provincia autonoma dallo statuto reg. Trentino-Alto Adige, con particolare riferimento all'«ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1), al personale degli enti locali (attribuito alla Provincia autonoma, per gli aspetti inerenti alla contrattazione, dall'art. 88 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 3 maggio 2018, n. 2, recante «Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige») e al personale scolastico (art. 9, numero 2, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige). La censura sarebbe altresì inammissibile perché non sarebbe dato comprendere, ad avviso della difesa provinciale, come una norma di autorizzazione della spesa per il personale, programmata su base triennale secondo le regole provinciali di bilancio, possa determinare una violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile.

4.1.– L’eccezione di inammissibilità che lamenta la natura generica e oscura della censura governativa, in quanto logicamente preliminare rispetto a quella concernente la mancata considerazione del parametro statutario, deve essere presa in esame per prima.

Essa è fondata.

È costante l’orientamento di questa Corte secondo cui, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, il ricorrente ha non solo l’onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche di proporre una motivazione che non sia meramente assertiva e che contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (ex plurimis, sentenze n. 199, n. 194 e n. 25 del 2020, n. 83 del 2018 e n. 261 del 2017).

Il ricorso introduttivo del presente giudizio assume che la determinazione dei suddetti limiti di spesa possa celare eventuali rinnovi per incrementi contrattuali, ma manca del tutto di confrontarsi con il tenore della disposizione oltre che con i riscontri emergenti dai lavori preparatori, dai quali si ricava invece pianamente che lo stanziamento in esame, secondo le previsioni contabili di cui all’art. 63 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 aprile 1997, n. 7 (Revisione dell’ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento) e all’art. 85 della legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), riguarda voci di spesa “a regime” per il personale che non includono oneri per rinnovi contrattuali.

Oltre a ciò, è evidentemente contraddittorio che il ricorrente imputi alle disposizioni di cui all’art. 10, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 13 del 2019 di aver surrettiziamente stabilito ciò che, con tutta evidenza, dispone l’articolo immediatamente successivo (art. 11, comma 1), che determina proprio l’ammontare degli oneri per i rinnovi contrattuali per il medesimo arco temporale (2020-2022) e che il ricorrente, peraltro, impugna con il secondo motivo di ricorso.

Alla luce di ciò, la questione avente ad oggetto l’art. 10, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 13 del 2019 deve essere dichiarata inammissibile perché formulata in modo generico e assertivo (ex plurimis, sentenze n. 144 del 2020 e n. 286 del 2019) e perché si limita a prospettare un contenuto lesivo delle norme impugnate in termini solo eventuali e ipotetici, laddove sarebbe semmai spettato al ricorrente dimostrare che gli stanziamenti previsti ricomprendono anche oneri per il rinnovo della contrattazione collettiva (analogamente, sentenze n. 130 e n. 117 del 2020).

5.– In relazione alla questione avente ad oggetto l’art. 11, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, la difesa provinciale ha formulato ragioni di inammissibilità analoghe a quelle rivolte nei confronti delle censure già prese in esame con riferimento all’art. 10, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 13 del 2019. Con la memoria depositata nell’imminenza dell’udienza pubblica, la difesa della resistente ha altresì sollecitato una dichiarazione di cessazione della materia del contendere, perché la disposizione impugnata è stata abrogata dall’art. 9, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2020, n. 16 (Legge di stabilità provinciale 2021), a decorrere dal 1° gennaio 2021.

5.1.– Occorre, innanzi tutto, verificare l’effetto dell’intervenuta abrogazione della disposizione ora richiamata sul giudizio in corso.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, una modifica della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale che sia intervenuta a seguito dell’instaurazione del giudizio determina la cessazione della materia del contendere «quando ricorrono, al contempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione censurata non abbia avuto medio tempore applicazione (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 200, n. 70 e n. 25 del 2020, n. 287 e n. 56 del 2019)» (sentenza n. 7 del 2021).

Nel caso di specie, non può dubitarsi, secondo quanto del resto attestato dall'Avvocatura generale in pubblica udienza, che l'intervenuta abrogazione della disposizione impugnata abbia carattere soddisfacente delle richieste del ricorrente.

Risulta altresì evidente che alla medesima disposizione non è stata data applicazione, in quanto la Provincia autonoma non ha proceduto, nel periodo considerato, ad alcun rinnovo contrattuale e, anzi, con l'art. 9, comma 7, della legge prov. Trento n. 16 del 2020 ha stabilito che alle riferite categorie di personale sia corrisposta l'indennità di vacanza contrattuale.

Ricorrono, pertanto, i presupposti perché debba essere dichiarata, in relazione alla questione avente ad oggetto l'art. 11, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, la cessazione della materia del contendere.

5.2.– Quanto alla questione avente ad oggetto l'art. 11, comma 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, deve essere preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa provinciale, che ha lamentato l'assenza di qualsiasi motivazione a supporto della relativa censura.

Anche tale eccezione è fondata.

Il ricorso introduttivo si limita infatti a riassumere il tenore della disposizione censurata e a evocare la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., adducendo una ragione di illegittimità costituzionale riferibile esclusivamente alla disposizione di cui all'art. 11, comma 1. Il ricorrente ha quindi mancato di offrire una sia pure sintetica argomentazione di merito idonea a far sì che possa «ritenersi raggiunta quella “soglia minima di chiarezza e completezza” (ex plurimis, sentenza n. 83 del 2018), “che rende ammissibile l'impugnativa proposta” (sentenza n. 201 del 2018)» (sentenza n. 25 del 2020).

6.– Con il terzo motivo è impugnato l'art. 15, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, nella parte in cui introduce il comma 4-bis, lettera b), nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993. Tale disposizione prevede che «[c]on riferimento ai test di ingresso ai corsi universitari la Provincia, nell'ambito dell'intesa di cui al comma 1, può promuovere [...] b) una riserva di un numero di posti non inferiore al 10 per cento per candidati residenti in provincia di Trento, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti».

Il motivo di doglianza avanzato dal ricorrente, secondo cui tale disposizione comporterebbe una lesione del principio di uguaglianza e di non discriminazione per il fatto di introdurre un criterio di preferenza non legato al merito o agli obiettivi che l'istituzione universitaria è chiamata a perseguire, è ritenuto privo di fondamento dalla difesa provinciale. In primo luogo, la disposizione impugnata non introdurrebbe alcuna riserva di posti, ma si limiterebbe a stabilire un criterio di preferenza destinato ad operare in ipotesi eventuali e comunque del tutto residuali, quando cioè gli ultimi posti in graduatoria siano contesi da più candidati collocati a parità di merito che eccedano il numero di posti disponibili. In secondo luogo, essa troverebbe comunque la sua giustificazione nella necessità per la Provincia autonoma di Trento di garantire che l'università insediata sul suo territorio, favorendo l'accesso agli studi universitari della popolazione residente, si faccia carico anche di una funzione sociale ponendosi come strumento di progresso per la collettività locale.

6.1.– Preliminarmente, deve rilevarsi che, pur se il ricorrente lamenta, nelle conclusioni dell'atto introduttivo, la violazione del secondo comma dell'art. 3 Cost., dal tenore complessivo dello stesso ricorso e della delibera governativa di autorizzazione si ricava, implicitamente ma chiaramente, la denuncia di violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, Cost. È quindi con riferimento a tale parametro che la questione deve essere scrutinata nel merito.

6.2.– Sempre in via preliminare, va osservato che la disposizione impugnata interviene a definire i contenuti dell'atto di indirizzo per l'università e la ricerca, che la Giunta provinciale aggiorna annualmente

previa intesa con l'Università degli studi di Trento ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge prov. Trento n. 29 del 1993, come modificato dall'art. 68, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 (Legge finanziaria provinciale 2012)». In particolare, il comma 4-bis, lettere a) e b), del medesimo art. 2, introdotto dall'art. 15, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, attribuisce alla Provincia autonoma la facoltà di promuovere, con riferimento ai test di ingresso universitari e nell'ambito dell'intesa d'anziché richiamata, sia «l'eliminazione della media dei voti d'esame di stato relativo al secondo ciclo» (lettera a), sia «una riserva di posti di un numero non inferiore al 10 per cento per candidati residenti in Provincia di Trento, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti» (lettera b, impugnata nel presente giudizio).

Con il novellato art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993, la Provincia autonoma di Trento ha individuato nell'«atto di indirizzo per l'università e la ricerca» lo strumento chiamato a dare attuazione alla delega di funzioni contenuta nell'art. 2 del decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni legislative ed amministrative statali alla Provincia di Trento in materia di Università degli studi), che individua ambiti di intervento, criteri e procedure per la definizione dei rapporti finanziari tra la Provincia medesima e l'Università degli studi di Trento. L'art. 3 del d.lgs. n. 142 del 2011 prevede invece, al comma 1, che «[l]l'Università è disciplinata dal proprio Statuto, definito nel rispetto della Costituzione e di quanto disposto dal presente decreto», il quale infatti detta nel medesimo art. 3, comma 1, principi e criteri direttivi cui l'Università deve attenersi in sede di redazione del relativo Statuto, oltre che specifici requisiti organizzativi e funzionali (art. 3, comma 2).

6.3.– Poste tali premesse, la questione è fondata.

La disposizione impugnata incide oggettivamente sui termini di godimento del diritto allo studio universitario, per il fatto di prefigurare in astratto un criterio di preferenza, incentrato sul requisito della residenza nel territorio provinciale, in grado di determinare l'esclusione di candidati non residenti collocati nelle graduatorie per l'accesso ai corsi universitari a parità di punteggio sulla base dei requisiti di merito.

Secondo l'orientamento costante di questa Corte, disposizioni legislative che individuino nella residenza più o meno prolungata in un determinato territorio la condizione o anche solo un elemento di favore per l'accesso a determinate prestazioni (sentenze n. 9 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166 del 2018) o per l'ammissione a procedure selettive (sentenza n. 151 del 2020) superano il vaglio di legittimità soltanto se mostrano una idonea e ragionevole correlazione con la funzione e la finalità dei servizi o delle prestazioni il cui godimento è inciso dalle disposizioni oggetto di esame.

Nel caso di specie, non può intravedersi alcuna ragionevole correlazione tra il requisito della residenza nel territorio provinciale e l'accesso ai corsi universitari.

Questa Corte ha già chiarito che il diritto allo studio «comporta non solo il diritto di tutti di accedere gratuitamente alla istruzione inferiore, ma altresì quello – in un sistema in cui “la scuola è aperta a tutti” (art. 34, primo comma, della Costituzione) – di accedere, in base alle proprie capacità e ai propri meriti, ai “gradi più alti degli studi” (art. 34, terzo comma): espressione, quest'ultima, in cui deve ritenersi incluso ogni livello e ogni ambito di formazione previsti dall'ordinamento» (sentenza n. 219 del 2002). Al godimento del diritto allo studio si correla funzionalmente la stessa autonomia attribuita dall'art. 33, sesto comma, Cost., alle università, che infatti non assume rilievo unicamente per i profili organizzativi interni, ma anche per il «rapporto di necessaria reciproca implicazione» con i diritti costituzionalmente garantiti di accesso all'istruzione universitaria (sentenze n. 42 del 2017 e n. 383 del 1998).

Assumere che il requisito della residenza possa operare come criterio di favore nelle circostanze indicate, pertanto, non solo non trova giustificazione nelle finalità che il diritto ad accedere ai corsi universitari persegue, che sono legate al rafforzamento della capacità e del merito individuali, ma

contraddice anche la naturale vocazione dell'istituzione universitaria a favorire la mobilità, oltre che dei docenti, anche degli studenti, al fine di incentivare e valorizzare le attività sue proprie e la loro tendenziale universalità. Proprio al perseguimento di tale obiettivo, del resto, è vincolata la stessa Università degli studi di Trento, il cui statuto, secondo quanto prescrive l'art. 3, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 142 del 2011, è tenuto al rispetto del principio del «perseguimento dell'attrazione di studenti meritevoli e di risorse umane altamente qualificate, come elemento base per il perseguimento dell'alta qualità di cui alla lettera a)».

L'assenza di una ragionevole correlazione, nel senso richiesto dall'art. 3 Cost., tra il requisito della residenza nel territorio provinciale e l'accesso ai corsi universitari è inoltre comprovata dalla circostanza che la discriminazione operata a danno degli aspiranti studenti universitari non residenti, contrariamente a quanto asserisce la difesa provinciale, non può ritenersi necessariamente ristretta ad ipotesi meramente residuali. L'operatività della riserva di posti introdotta dalla disposizione impugnata, peraltro fissata nella sola misura minima del 10 per cento, si presta ad assumere infatti una portata lesiva del principio di uguaglianza, potenzialmente ben più ampia di quella prospettata dalla Provincia alla luce di quanto prevede la lettera a) del nuovo comma 4-bis dell'art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993, anch'esso introdotto dall'art. 15, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019.

Con tale previsione, alla Provincia autonoma è attribuita, come detto, la facoltà di promuovere, in sede di predisposizione del già menzionato atto di indirizzo per l'università e la ricerca, «l'eliminazione della media dei voti dell'esame di stato relativo al secondo ciclo». La sua pur potenziale eliminazione di tale requisito di merito rende, dunque, ulteriormente evidente l'irragionevolezza della disposizione impugnata, che non trova alcuna giustificazione alla luce delle richiamate finalità che il diritto di accedere agli studi universitari persegue.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, nella parte in cui introduce il comma 4-bis, lettera b), nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993.

7.– Con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 10 della legge prov. Trento n. 12 del 2019, la difesa provinciale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle censure, non essendosi il ricorrente confrontato con il quadro delle competenze legislative attribuite alla Provincia autonoma di Trento dallo statuto regionale del Trentino-Alto Adige.

L'eccezione non può essere accolta.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, «nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale il ricorso può ritenersi ammissibile allorché “fornisc[a] una sufficiente motivazione circa ‘l'impossibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale’ (da ultimo, sentenza n. 43 del 2020)”» (sentenza n. 174 del 2020). Ciò comporta, di conseguenza, che «il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012), fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia (sentenza n. 213 del 2003)» (sentenze n. 25 del 2021 e n. 151 del 2015).

Nel caso di specie, prospettando la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost. (quest'ultimo in riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica), il ricorrente ha assolto all'onere argomentativo richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte.

Quanto all'invasione della materia dell'ordinamento civile, il ricorso, censurando il diverso regime temporale di utilizzo delle graduatorie e assumendo il contenuto di rilievo privatistico delle disposizioni impuginate, implicitamente esclude l'utilità di un confronto con il quadro delle competenze statutarie, corroborando tale implicita assunzione con elementi indiziari (come la violazione di normative statali

interposte e il richiamo a precedenti di questa Corte) idonei a rendere le questioni validamente prospettate e a consentirne così lo scrutinio nel merito (analogamente, sentenze n. 199 e n. 194 del 2020).

Non diversamente, con riferimento alla violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, si deve ritenere che «l'assoluta estraneità alle competenze statutarie, secondo la prospettazione del ricorrente, dei principi fondamentali nella materia "coordinamento della finanza pubblica" [...] determina la non utilità di una motivazione più pregnante alla luce delle competenze statutarie. A tal riguardo, deve infatti rilevarsi come la prospettazione del ricorrente possa trovare ragionevole fondamento nel costante orientamento di questa Corte, secondo cui i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (ex plurimis, tra le più recenti, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015)» (sentenze n. 11 del 2021 e n. 279 del 2020).

7.1.– La difesa provinciale eccepisce altresì l'inammissibilità delle censure perché esse lamentano la violazione di una disposizione statale interposta (l'art. 1, comma 147, lettera a, della legge n. 160 del 2019) entrata in vigore in un momento successivo (1° gennaio 2020) a quello di entrata in vigore delle disposizioni fatte oggetto di impugnazione (25 dicembre 2019).

Anche tale eccezione non può trovare accoglimento.

Nel ribadire il principio per cui le Regioni e le Province autonome non possono che essere vincolate al rispetto di principi fondamentali della legislazione statale che siano vigenti al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di sindacato da parte di questa Corte (sentenza n. 5 del 2020), si deve rilevare che nel caso di specie il contenuto dell'art. 1, comma 147, lettera a), della legge n. 160 del 2019 era vigente all'epoca dei fatti, benché previsto da una diversa disposizione, segnatamente l'art. 1, comma 362-ter, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), inserito dall'art. 6-bis, comma 1, lettera b), del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101 (Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali), convertito, con modificazioni, nella legge 2 novembre 2019, n. 128. Tale disposizione, abrogata dall'art. 1, comma 148, della medesima legge n. 160 del 2019, è rimasta in vigore dal 3 novembre al 31 dicembre 2019 con una formulazione che è stata sostanzialmente trasfusa nella disposizione legislativa interposta di cui il ricorrente assume la violazione.

Si deve pertanto ritenere che la censura governativa, pur formulata in termini imprecisi, sia ammissibile, perché comunque riferita alla lesione di un dettato normativo nella sostanza vigente al momento dell'adozione delle disposizioni impugnate nel presente giudizio.

7.2.– Da ultimo, la Provincia autonoma di Trento eccepisce l'inammissibilità della censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. ad opera dell'art. 10, comma 2, della legge prov. Trento n. 12 del 2019, nella parte in cui esclude dalla proroga delle graduatorie il personale provinciale del ruolo sanitario, perché di essa non vi sarebbe traccia nella delibera governativa di autorizzazione al ricorso.

Anche tale eccezione non è fondata.

Contrariamente a quanto ritiene la resistente, la delibera di autorizzazione espressamente stabilisce che l'esclusione dalla proroga per il personale sanitario «non appare giustificata né in linea con le previsioni del legislatore nazionale, che non ha previsto esclusioni riferite a particolari categorie di personale; pertanto, si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione».

7.3.– Nel merito, le questioni non sono fondate in relazione ad alcuno dei parametri invocati.

L'art. 10, comma 1, della legge prov. Trento n. 12 del 2019 prevede che «[f]atto salvo l'attuale termine di scadenza delle graduatorie di figure professionali per le quali è stabilito nel bando di concorso, tra i requisiti d'accesso, un limite d'età, i termini di validità delle graduatorie per le assunzioni di personale

provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali, già prorogati fino al 31 dicembre 2019 o in scadenza nel primo semestre del 2020, sono prorogati fino al 30 giugno 2020». Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce analogo proroga per le assunzioni di personale a tempo indeterminato degli enti strumentali indicati dall'art. 33, comma 1, lettera a), della legge prov. Trento n. 3 del 2006, stabilendo al contempo una eccezione per le graduatorie del personale del ruolo sanitario, «che conservano la scadenza prevista».

Il ricorrente lamenta che tali disposizioni prevedano modalità di utilizzo delle graduatorie concorsuali diverse da (e incompatibili con) quelle disciplinate dall'art. 1, comma 147, lettera a), della legge n. 160 del 2019, ovvero *ratione temporis* dall'art. 1, comma 362-ter, della legge n. 145 del 2018. In particolare, la genericità del loro ambito di applicazione non chiarirebbe a quali annualità si riferiscano le graduatorie concorsuali oggetto di proroga, con la conseguenza che il differimento al 30 giugno 2020 si porrebbe in potenziale contrasto con i termini di utilizzo delle graduatorie approvate nel 2011, per le quali è possibile procedere allo scorrimento, secondo quanto prevedono le disposizioni statali ora richiamate, entro e non oltre il 31 marzo 2020. Da ciò il ricorso fa discendere la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., con riferimento, rispettivamente, agli ambiti di competenza dell'«ordinamento civile» e del «coordinamento della finanza pubblica».

7.3.1.– Non sussiste, innanzi tutto, alcuna lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile».

Questa Corte ha precisato, con una giurisprudenza costante e ribadita anche di recente in plurime occasioni, che la disciplina dell'impiego pubblico regionale deve essere ricondotta all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, «solo “per i profili privatizzati del rapporto”, attinenti al rapporto di lavoro già instaurato, laddove “i profili ‘pubblicistico-organizzativi’ rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione” (ex multis, sentenze n. 63 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 233 del 2006, n. 2 del 2004)» (sentenze n. 126 del 2020 e n. 149 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 273, n. 77 e n. 5 del 2020, n. 241 del 2018).

Tale conclusione vale anche per la Provincia autonoma di Trento, titolare di una competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1, statuto reg. Trentino-Alto Adige) che incontra, ai sensi dell'art. 4 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Analogamente a quanto questa Corte ha stabilito nei confronti di disposizioni equivalenti contenute negli statuti delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia (sentenza n. 273 del 2020) e Valle d'Aosta (sentenze n. 77 del 2020 e n. 241 del 2018), anche alla Provincia autonoma di Trento spetta la più ampia competenza legislativa residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., in conseguenza dell'operare della clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in quanto «prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla stessa Regione» dallo statuto speciale.

Le disposizioni regionali impugnate, pertanto, nel momento in cui disciplinano i termini di utilizzabilità delle graduatorie concorsuali e, quindi, intervengono nella materia dell'accesso al pubblico impiego regionale, costituiscono esercizio della competenza legislativa provinciale in materia di organizzazione amministrativa del personale, vincolata solo «al rispetto dei limiti costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità e dei principi di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 126 del 2020).

7.3.2.– Non ha tuttavia fondamento neanche la censura concernente la violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Si deve innanzi tutto ricordare come l'unico profilo di censura avanzato dal ricorrente consiste nell'aver la Provincia autonoma asseritamente esteso i margini di utilizzabilità delle graduatorie

concorsuali approvate nel 2011 di tre mesi rispetto a quanto previsto dall'art. 1, comma 362-ter, della legge n. 145 del 2018, che fissava come termine di utilizzo per le medesime graduatorie il 30 marzo 2020. Per le altre graduatorie concorsuali, infatti, le disposizioni provinciali impugnate prevedono limiti temporali di utilizzo più ristretti di quelli stabiliti dalla medesima normativa statale, secondo quanto del resto dalla stessa consentito nel momento in cui essa fa «salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali».

Questa Corte ha chiarito in più occasioni che le disposizioni volte a vincolare temporalmente l'utilizzo di graduatorie già approvate (come l'art. 1, comma 1148, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020») costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica quando siano correlate a limiti alle assunzioni posti transitoriamente anche a carico delle Regioni (sentenze n. 5 del 2020 e n. 241 del 2018).

Al tempo stesso, tali principi, pur in linea generale applicabili alle autonomie speciali (sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015) «in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica» (sentenza n. 103 del 2018), non operano in maniera analoga a quanto avviene per le Regioni a statuto ordinario, perché esse dispiegano i loro effetti nel rispetto del principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012), da ritenersi «funzionale sia al “raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei”, sia a evitare “che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante” (sentenza n. 62 del 2017)» (sentenza n. 273 del 2020).

L'inapplicabilità del limite temporale all'utilizzo delle graduatorie contenuto nell'art. 1, comma 362-ter, della legge n. 145 del 2018, pertanto, deriva nel caso di specie dal fatto che alla Provincia autonoma di Trento sono opponibili vincoli statali di coordinamento della finanza pubblica solo ove determinati nel rispetto del meccanismo dei saldi concordati e, quindi, nella forma di limiti generali alla funzione legislativa provinciale, laddove vincoli puntuali sarebbero opponibili solamente nelle peculiari forme previste dall'art. 79, comma 4, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige: il che, tuttavia, non è avvenuto nel caso di specie.

7.3.3.– Anche la censura di violazione dell'art. 3 Cost., riguardante l'art. 10, comma 2, della legge prov. Trento n. 12 del 2019, nella parte in cui ha escluso dalla proroga delle graduatorie concorsuali ivi prevista il personale provinciale del ruolo sanitario, non può essere accolta.

Contrariamente a quanto assume il ricorrente, la disposizione impugnata risulta sorretta da una ratio pienamente giustificabile, consistente nell'esigenza – avvertita in generale anche dal legislatore statale nelle norme interposte dianzi richiamate – che l'assunzione di personale del ruolo sanitario, per il quale è ancora più necessario non «pregiudicare l'urgenza pressante dell'aggiornamento professionale (sentenza n. 241 del 2018)» (sentenza n. 77 del 2020), non avvenga dopo un lasso di tempo troppo distante dall'espletamento della procedura concorsuale.

7.4.– Devono, pertanto, essere dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge prov. Trento n. 12 del 2019, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020), nella parte in cui introduce il comma 4-bis, lettera b), nell'art. 2 della legge della Provincia autonoma di Trento 2 novembre 1993, n. 29 (Attuazione della delega in materia di Università degli studi di Trento e disposizioni in materia di alta formazione musicale e artistica);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 19 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.