

Sentenza: 23 luglio 2013, n.227

Materia: inserimento nel ruolo regionale dei dipendenti a tempo indeterminato di una società in house

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articoli 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione e articolo 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16 (Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione) articolo 54

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Ilaria Cirelli

La disposizione regionale impugnata dispone l'inserimento del personale della società Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in essere alla data di cessazione della gestione liquidatoria della società, nel personale della Regione, previa verifica della sussistenza dei requisiti per accedere ai ruoli di quest'ultima ed *eventuale* prova selettiva.

Tale norma, ad avviso del ricorrente, si pone in contrasto con gli articoli 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione ed eccede, inoltre, dalle competenze statutarie. La norma, infatti, disponendo l'inquadramento sulla base della mera verifica della sussistenza dei requisiti per accedere ai ruoli dell'Amministrazione regionale e di una *eventuale prova selettiva*, configurerebbe un inquadramento riservato senza concorso che, in quanto tale, violerebbe il principio costituzionale dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso pubblico nonché i principi di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli articoli 3 e 97 Cost., come costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale.

Il contrasto con l'articolo 117, terzo comma, Cost. deriverebbe dal fatto che, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, la norma dispone in difformità dalle disposizioni statali in materia di vincoli all'assunzione, di cui all'articolo 1, commi 557 e 562 della l. 296/2006, e di cui all'articolo 76, comma 7, del d.l. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. 133/2008 secondo i quali, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno debbono assicurare la riduzione complessiva delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale e, altresì, vietando l'assunzione di personale a qualsiasi titolo per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50 per cento. L'articolo 4 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia non prevede la materia del coordinamento della finanza pubblica nella potestà legislativa primaria, per cui la Regione sarebbe tenuta ad osservare tali principi fondamentali fissati dalle norme statali.

Si è costituita la Regione Friuli-Venezia Giulia, chiedendo il rigetto del ricorso, in quanto inammissibile ed infondato.

Ad avviso della regione resistente, il personale di una società in house, come quella in questione, fa già parte, secondo la legislazione statale, del personale dell'amministrazione di riferimento, a prescindere dalla personalità giuridica separata della società. Nel caso di specie si realizza, quindi, una semplice ipotesi di riorganizzazione dell'ente pubblico, ove la Regione rialloca al proprio interno funzioni già svolte da una propria società strumentale in house. La liquidazione della Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a. sarebbe, inoltre, stata fatta in ossequio all'orientamento statale che ha previsto lo scioglimento delle società pubbliche, il divieto della loro costituzione e la limitazione dell'affidamento ad esse di incarichi, confidando tuttavia da parte della Regione sul presupposto di poter continuare a beneficiare dell'esperienza e della specializzazione dei dipendenti a tempo indeterminato della società. Tant'è che l'articolo 52, l.r. 16/2012 prevede la salvaguardia dei livelli occupazionali fra i criteri della liquidazione.

In subordine, anche volendo ammettere l'applicabilità del principio del concorso pubblico ai rapporti tra società in house ed ente pubblico, nel caso di specie sussisterebbero, secondo la Regione, i presupposti per una deroga a tale principio ai sensi dell'articolo 97, terzo comma, Cost. Infatti la perdita dell'esperienza e della specializzazione acquisite da tale personale nuocerebbe al buon andamento dell'amministrazione e renderebbe inopportuno bandire nuovi concorsi pubblici i cui vincitori dovrebbero totalmente acquisire l'esperienza nel settore.

In ogni caso, sempre secondo la difesa regionale, anche nelle interpretazioni più restrittive, è comunque sempre ammesso il trasferimento dalla società in house all'amministrazione di riferimento per alcune tipologie di personale, ed in particolare per il personale originariamente trasferito o comunque transitato dall'amministrazione alla società partecipata e per i dipendenti reclutati dalla società in house in presenza delle procedure selettive previste per la medesima posizione alla quale il trasferimento si riferisce (cfr. sentenza 225/2010).

Quanto alla non fondatezza della questione promossa in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost., la Regione Friuli-Venezia Giulia rileva che la s.p.a. in questione è una società strumentale della Regione, per cui l'onere finanziario relativo al personale è già a carico del bilancio regionale. Anzi, la norma impugnata non determinerebbe un aumento delle spese per il personale, bensì una riduzione delle stesse, prevedendo il trasferimento dei soli dipendenti a tempo indeterminato.

Per quanto concerne il contrasto con l'articolo 76, comma 7, d.l.112/2008, la questione sarebbe del tutto infondata, perché nella Regione Friuli-Venezia Giulia le spese per il personale sarebbero rimaste al di sotto del 50 per cento delle spese correnti. A parte ciò, in base alla giurisprudenza costituzionale, andrebbe riconosciuto il carattere di principio fondamentale alle norme statali che limitano la spesa per il personale nel suo complesso, lasciando spazio alle Regioni per la scelta delle misure da adottare, non alle norme che pongono vincoli puntuali all'interno di quel complesso. E la norma che vieta le assunzioni, come quella che si afferma violata, sarebbe certamente da considerare norma di dettaglio.

In termini generali, infine, i rapporti finanziari tra Stato e le Regioni ad autonomia speciale sarebbero ispirati al principio della determinazione consensuale (cfr., sentenze 133/2010, e 74/2009). Questo principio, sul piano della legislazione ordinaria, avrebbe trovato svariate concretizzazioni, come quella di cui all'articolo 27 della l. 42/2009 e all'articolo 1, comma 155, l. 220/2010, il quale prevede la determinazione concordata del patto di stabilità fra Stato e Regione Friuli-Venezia.

In definitiva secondo la Regione Friuli Venezia Giulia, la disposizione impugnata rientra nella propria competenza primaria in materia di ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla

Regione e stato giuridico ed economico del personale di cui all'articolo 4, n. 1, dello statuto speciale.

La Corte giudica la questione fondata, ricordando come nella propria giurisprudenza sia stata più volte sancita l'indefettibilità del concorso pubblico come canale di accesso pressoché esclusivo nei ruoli delle pubbliche amministrazioni, e conseguentemente dichiarata l'illegittimità di disposizioni regionali che stabilivano l'automatico reinquadramento del personale di enti di diritto privato nei ruoli regionali senza il previo espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale.

La Corte si sofferma sulla delibera della Corte dei conti, Sez. reg. Lombardia, richiamata nella memoria della resistente (deliberazione 1051/2010), che ha circoscritto le ipotesi in cui i dipendenti delle società in house possano vantare un diritto alla riammissione nei ruoli della pubblica amministrazione, ai soli casi di scioglimento di tali società e di consecutiva riacquisizione, da parte dell'ente, dei servizi pubblici precedentemente affidati all'esterno. La Corte sottolinea come tale diritto venga subordinato alla condizione che tali lavoratori fossero stati originariamente trasferiti o transitati dall'ente pubblico o comunque da questo selezionati in conformità al principio del concorso pubblico. La Consulta afferma che non risulta che a siffatte procedure sia mai stato sottoposto il personale della società in questione.

Non è, a questo proposito, secondo la Corte, sufficiente ipotizzare che vi sia *una qualunque* procedura selettiva, perché ciò integra un requisito troppo generico che non garantisce che la selezione abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere.

Secondo la Corte non si può invocare, poi, la deroga alla regola del pubblico concorso motivandola come maggiormente funzionale al buon andamento dell'amministrazione e giustificata da straordinarie esigenze d'interesse pubblico. E' infatti necessario, a tal fine, che la legge stabilisca preventivamente le condizioni per l'esercizio del potere di assunzione e subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, prevedendo procedure di verifica dell'attività svolta; ciò implica che i soggetti da assumere abbiano maturato tale esperienza all'interno della pubblica amministrazione e non alle dipendenze di datori di lavoro esterni. Inoltre, la deroga dovrebbe essere contenuta entro determinati limiti percentuali, in modo da non precludere del tutto la possibilità di accesso della generalità dei cittadini al pubblico impiego. La difesa regionale, secondo la Corte, non ha fornito alcuna motivazione del perché dovrebbe ritenersi più adeguato al perseguimento dell'interesse pubblico il trasferimento automatico del personale della società nel ruolo regionale. La ratio di tale trasferimento, nel caso di specie ricollegabile ad un interesse specifico degli stessi dipendenti beneficiari dell'inserimento, non può essere considerata idonea a giustificare una deviazione dal principio generale del pubblico concorso, posto a tutela di tutti i cittadini.

La Corte giudica pertanto l'accesso, in mancanza di concorso pubblico, del personale proveniente dalla Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a. all'impiego di ruolo presso l'amministrazione regionale, di cui dall'articolo 54 della l.r. 16/2012, in contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost.. Ne viene conseguentemente dichiarata l'illegittimità costituzionale, restando assorbite le ulteriori censure mosse dal governo.