

Sentenza: 25 giugno 2020, n. 126

Materia: pubblico impiego – ordinamento e organizzazione amministrativa regionale – organizzazione del personale

Parametri invocati: articoli 3, 51, primo comma, 97, 117, commi secondo, lettere l) e m), e terzo, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 1, comma 3, e 2 della legge 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)

Esito: Infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

La Corte si è pronunciata sul ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri che ha impugnato 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.

L'art. 1, comma 3, della l.r. 38/2019 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. A tal fine, la legge regionale prevede 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). Tali previsioni limitano ai soli vincitori l'efficacia delle graduatorie selettive consentendo di utilizzare le graduatorie, per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d. lds. 165/2001 (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, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito. Anche il censurato art. 2 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 deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 361, della l. 145/2018.

Entrambe le disposizioni regionali, in quanto autorizzano lo scorrimento delle graduatorie in deroga all'art. 1, comma 361, della l. 145/2018 - norma questa che si prefigge di fornire all'amministrazione il personale più qualificato – sono ritenute lesive della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia “ordinamento civile” (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.),

che includerebbe anche la disciplina delle graduatorie concorsuali in quanto preordinate all'instaurazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Sarebbero lesive anche 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.). in quanto a tale ambito apparterebbe 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. Per il ricorrente le norme violerebbero altresì i principi di uguaglianza, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., e 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.

I giudici procedono a ricostruire l'evoluzione normativa statale sulle graduatorie concorsuali, nella parte in cui si interseca con le previsioni adottate dal legislatore regionale.

L'art. 1, comma 361, della l. 145/2018, 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. 165/2001 fossero utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso, fermo restando il termine di vigenza (allora triennale) delle graduatorie dei concorsi. Tale previsione era stata poi temperata dall'art. 14-ter, comma 1, del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), 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 di cui all'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 l. 145/2018 aveva inizialmente disposto che le previsioni citate si applicassero alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore legge ovvero 1° gennaio 2019. 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. 145/2018, aggiunto dall'art. 9-bis, comma 1, lett. a, del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione). Anche per le procedure concorsuali finalizzate ad assunzioni di personale da destinare ai centri per l'impiego, il legislatore statale aveva differito l'operatività dell'art. 1, comma 361, della legge n. 145/2018, applicabile soltanto alle procedure concorsuali bandite a decorrere dal 1° luglio 2019 (art. 12, comma 8-ter, del d.l. n. 4 del 2019). 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 l. 145/2018. Tale abrogazione si colloca in un intervento più ampio, volto a ridefinire i limiti temporali per l'utilizzo delle graduatorie dei concorsi pubblici e a fissare, a regime, una validità biennale delle graduatorie concorsuali, con decorrenza dalla loro approvazione (art. 1, commi 147 e 149, della l. 160/2019). L'evoluzione del quadro normativo e in particolare l'abrogazione dell'art. 1, commi 361 e 365 della l. 145/2018 viene utilizzata dalla parte resistente

per eccepire l'inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse e cessazione della materia del contendere. Per la parte ricorrente, pur in presenza dell'abrogazione delle norme derogate, non è venuto meno l'interesse a ottenere una pronuncia della Corte dal momento che viene contestata in radice il potere della Regione di legiferare in merito alle graduatorie concorsuali.

Per la Corte le questioni sollevate sono infondate. I giudici ribadiscono il principio - già espresso in numerose precedenti pronunce - in base al quale la 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. Per quanto concerne l'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 invece nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione. Con la conseguenza che la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è preclusa allo Stato (a maggior ragione attraverso disposizioni di dettaglio) e spetta alla competenza residuale delle Regioni, nel rispetto dei limiti costituzionali ed in particolare dei principi di buon andamento e imparzialità. 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 e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive. Pertanto, le disposizioni impugnate che attengono ad una fase antecedente al sorgere del rapporto di lavoro non invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia ordinamento civile, riferendosi all'organizzazione del personale assegnata alla competenza residuale delle Regioni.

Anche l'asserita lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) viene respinta dalla Corte per la quale la competenza attribuita dalla norma costituzionale, stante il suo carattere trasversale, comprime notevolmente l'autonomia legislativa delle Regioni e quindi 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*.

Osservano i giudici che lo scorrimento delle graduatorie, consentito dalle disposizioni regionali 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 consente all'amministrazione di attingere alla provvista degli idonei, per far fronte in maniera tempestiva ed efficace alle esigenze sopravvenute senza derogare al principio del pubblico concorso. 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. 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 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.

Infine, le disposizioni impugnate non violano il principio del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. poiché non superano i limiti posti alle facoltà di assunzione delle amministrazioni regionali; lo scorrimento di graduatorie in essere consente, infatti, di risparmiare i costi dell'espletamento di nuovi concorsi.