

Sentenza: 21 novembre 2018, n. 241

Materia: ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (organizzazione del personale)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, art. 10, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione); art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017, 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)", art. 34, comma 3, terzo periodo, della legge n. 724 del 1994, quali norme interposte

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: 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)

Esito: infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale

Estensore nota: Sara Marasco

Sintesi: 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 (AUSL) 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".

La suddetta disposizione quindi consente alla stessa AUSL, attingendo dalle graduatorie prorogate, di assumere personale anche dopo il 31 dicembre 2018.

Il ricorrente impugna l'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 ritenendo che questo violi: 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., poiché in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, disciplinato 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., poiché interferisce in ambito di 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, dato che 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., con riferimento al principio di eguaglianza, poiché senza giustificazione tratta in modo favorevole 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 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, da altre amministrazioni pubbliche.

Per quanto concerne il riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente desume che la disposizione impugnata, dal momento che consente all’AUSL della Valle d’Aosta di assumere personale anche dopo il 31 dicembre 2018, contrasterebbe con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica dettato dall’art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017 (che prevede la proroga al 31 dicembre 2018 del termine per l’assunzione del personale da parte di amministrazioni pubbliche, limitando tale attività all’anno 2018).

La Corte ha spesso ribadito che i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale nell’esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale, poiché “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”.

Tuttavia, nel caso in oggetto, è necessario rilevare che l’art. 22, comma 1, si riferisce alle graduatorie delle procedure selettive bandite dalla AUSL della Valle d’Aosta e alle assunzioni da parte di tale Azienda, quindi intaccerebbe la spesa per il personale del settore sanitario, la quale, nel territorio valdostano è totalmente finanziata dalla Regione autonoma Valle d’Aosta, non intaccando il bilancio statale, se considerato l’art. 34, comma 3, terzo periodo, della legge n. 724 del 1994 (per cui “la 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”).

Al riguardo, è rilevante sottolineare la giurisprudenza della Corte per cui lo Stato, se non partecipa al finanziamento della spesa sanitaria, allora non può dettare norme di coordinamento finanziario (sent. 341/2009, sent. 125/2015); perciò l’art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017, non può incidere sulla potestà legislativa regionale. La Corte ritiene quindi la questione non fondata.

Per quanto riguarda la questione promossa in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il ricorrente evince che l’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”.

In materia di competenza legislativa volta a disciplinare l’impiego pubblico regionale, la giurisprudenza della Corte ha spesso affermato (sent. 149/2012, sent. 191/2017) 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” di cui all’art. 117, quarto comma, Cost.; rientrano in tale competenza le procedure concorsuali pubblicistiche per l’accesso al ruolo, il conferimento degli incarichi e la loro durata. Mentre, per quanto riguarda la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, la Corte vi ha ricondotto “gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere”.

La Corte quindi, escludendo in questo caso la sussistenza della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ha concluso che la 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”.

La Corte ritiene anche utile evidenziare che la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego, dati i suoi contenuti pubblicistici e la sua correlazione con l'attuazione dei principi previsti dagli artt. 51 e 97 Cost., è indubbiamente "sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato".

Quindi la regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche fa parte della disciplina dell'accesso al pubblico impiego.

Dato quindi che la disciplina dell'art. 22, comma 1 si colloca nella fase che attiene alle procedure per l'accesso al lavoro pubblico regionale (ovvero in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto di lavoro), essa è inerente ai profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non a quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro, perciò non è riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

La Corte ritiene quindi la questione non fondata anche sotto questo profilo.

La Corte infatti statuisce che la disciplina dell'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 debba 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 previsione è applicabile alla Regione autonoma Valle d'Aosta anche ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), poiché prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla 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".

Da tale normativa la Corte evince anche l'infondatezza della questione promossa in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge cost. n. 4 del 1948, con cui il ricorrente ha concluso che la disposizione impugnata non è riconducibile a nessuna materia rientrante nella competenza legislativa della Regione autonoma Valle d'Aosta.

Per quanto riguarda il contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), la Corte ritiene che invero la ratio della norma impugnata sia strettamente connessa all'attuazione di tale principio, dal momento che la previsione di limiti temporali di efficacia delle graduatorie delle procedure selettive, per l'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione, è volta ad "evitare che si pregiudichi l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono agli impieghi pubblici" (oggi ancora più pressante a causa delle frequenti innovazioni normative che impongono la modifica delle modalità di selezione dei candidati a tali impieghi).

Osservando tale ratio, il legislatore statale ha dettato la regola generale dell'efficacia triennale delle graduatorie, a decorrere dalla loro pubblicazione, 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)".

Inoltre con l'art. 1, comma 1148, lettera a), della legge n. 205 del 2017, il legislatore statale ha stabilito la proroga al 31 dicembre 2018 dell'efficacia delle graduatorie dei "concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato", vigenti al 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni. La proroga prevista dall'art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 è da intendersi rispetto ai termini di efficacia, stabiliti dall'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. Quindi la proroga non viola il principio del buon andamento dell'amministrazione in considerazione del fatto che 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 è tale da rendere la selezione così risalente nel tempo da pregiudicare l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono all'impiego nella AUSL della Valle d'Aosta.

Inoltre per la Corte non sussiste difformità del termine di efficacia delle graduatorie delle procedure selettive bandite dalla AUSL della Valle d'Aosta previsto dall'art. 22, comma 1, rispetto ai termini stabiliti dalla disciplina statale, poiché la Regione autonoma Valle d'Aosta 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 proroga in questione, inoltre, rendendo disponibile un'immediata provvista di risorse umane, permette alla AUSL della Valle d'Aosta di rimediare, con celerità, alle proprie carenze di personale, in modo da assicurare prestazioni in linea con gli 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.). Pertanto la proroga risponde all'esigenza di assicurare il buon andamento dell'amministrazione, non contrastando con l'art. 97 Cost.

Per la Corte la questione quindi non è fondata neppure sotto questo profilo.

Il ricorrente impugna l'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017, anche in riferimento all'art. 3 Cost., per violazione del principio di eguaglianza, sotto il profilo 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 beneficiano della proroga delle stesse graduatorie) e coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite: 1) dalle aziende sanitarie delle altre Regioni; 2) da altre amministrazioni pubbliche, nell'ambito della stessa Regione autonoma Valle d'Aosta.

In merito al primo caso, basta osservare che "il riconoscimento 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"; in merito al secondo caso, le particolari esigenze di buon andamento dell'amministrazione sanitaria regionale spiegano e giustificano la sussistenza della proroga circoscritta alle graduatorie delle procedure selettive bandite dalla stessa AUSL.

La Corte dunque dichiara infondate tutte le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020).