

PARTE PRIMA

Corte Costituzionale

RICORSO n. 25/2016

Legge regionale n.1/2016, art. 53, commi 4, 5 e 6.**RICORSO EX ART. 127 COSTITUZIONE**

del **Presidente del Consiglio dei Ministri**, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato C.F. 80224030587, Fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12.

nei confronti

della **Regione Puglia**, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 53, commi 4, 5 e 6 della Legge Regionale Puglia n. 1 del 15 febbraio 2016, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 — 2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)*"; pubblicata nel B.U.R. n. 17 del 19 gennaio 2016, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 15 aprile 2016.

Con la Legge Regionale n. 1 del 15 febbraio 2016 indicata in epigrafe, che consta di sessantacinque articoli, la Regione Puglia ha emanato le disposizioni "*per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 — 2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)*".

In particolare, l'articolo 53, recante le "*Disposizioni per le Aziende sanitarie locali*", prevede che "4. *Le Aziende sanitarie locali, al fine di far fronte alle esigenze assistenziali relative al Servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati), si avvalgono del personale già adibito a tali servizi e stabilizzato ai sensi dell'articolo 3, comma 38, della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008 - 2010 della Regione Puglia) e dell'articolo 16, comma 3, della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), i cui rapporti di lavoro a tempo indeterminato sono stati risolti e/o dichiarati nulli di diritto ai sensi dell'articolo 16, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria). 5. Detto personale viene chiamato in servizio compatibilmente con i piani assunzionali delle ASL, con rapporto di lavoro a tempo determinato ai sensi e per gli effetti degli articoli 46 della legge regionale 25 agosto 2003, n. 17 (Sistema integrato d'interventi e servizi sociali in Puglia) e 68 della legge regionale 10 luglio 2006, n. 19 (Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia) con contratti di lavoro full time di durata annuale rinnovabili.*"

6. *Il presente articolo si applica anche al personale utilizzato dalle ASL su delega dei comuni ai quali sia stato applicato il confatto degli enti locali* ".

E' avviso del Governo che, con la norma denunciata in epigrafe, la Regione Puglia abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

L'articolo 53, commi 4, 5 e 6, della Legge Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1 viola gli articoli 97 e 117, comma 2, lett. i), della Costituzione.

La disciplina contenuta nell'articolo 53 della Legge Regione Puglia n. 1/2016 citata detta disposizioni per le Aziende Sanitarie Locali, in particolare, con riferimento al personale.

La disposizione regionale non risulta in linea con quanto espressamente previsto dal legislatore nazionale con le norme contenute all'articolo 16, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 citato, richiamato, peraltro, dalla stessa disposizione regionale in esame, il quale prevede che *"I provvedimenti in materia di personale adottati dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed in particolare le assunzioni a tempo indeterminato, incluse quelle derivanti dalla stabilizzazione o trasformazione di rapporti a tempo determinato, nonché gli inquadramenti e le promozioni posti in essere in base a disposizioni delle quali venga successivamente dichiarata l'illegittimità costituzionale sono nulle di diritto e viene ripristinata la situazione preesistente a far data dalla pubblicazione della relativa sentenza della Corte Costituzionale. Ferma l'eventuale applicazione dell'articolo 2126 del codice civile in relazione alle prestazioni eseguite, il dirigente competente procede obbligatoriamente e senza indugio a comunicare agli interessati gli effetti della predetta sentenza sul relativo rapporto di lavoro e sul correlato trattamento economico e al ritiro degli atti nulli."*

In attuazione di tale disposizione statale, dunque, nella Regione Puglia, in conseguenza dell'emanazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 68/2011, sono stati considerati nulli di diritto i rapporti di lavoro a tempo indeterminato del personale stabilizzato ai sensi dell'articolo 3, comma 38, della Legge Regionale 31 dicembre 2007, n. 40, e dell'articolo 16, comma 3, della Legge Regionale 25 febbraio 2010, n. 4, adibito ai servizi di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica.

La predetta sentenza della Corte Costituzionale, infatti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del richiamato comma 3, dell'articolo 16 della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 4, che a sua volta richiamava l'articolo 3, comma 38, della Legge Regionale n. 40/2007.

I commi 4, 5 e 6 dell'articolo 53 della Legge Regionale n. 1/16 citata prevedono che il predetto personale, già adibito al servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica, la cui stabilizzazione sia venuta meno per effetto della pronuncia della Corte Costituzionale sopra citata, continui ad operare nell'ambito dei medesimi servizi per effetto di appositi contratti a tempo determinato.

Tale previsione, individuando i soggetti destinatari dei rapporti di lavoro a tempo determinato, si pone in contrasto con i principi sanciti dai CCNL di settore per cui tali contratti vengono instaurati dalle Aziende sanitarie attraverso procedure selettive, in particolare, con l'art. 31 CCNL del comparto sanità stipulato il 20 settembre 2001, integrativo del CCNL del 7 aprile 1999, che ha sostituito l'art. 17 del CCNL stipulato il 1° settembre 1995. Di conseguenza, la norma in questione contrasta con la legislazione statale vigente in materia, l'art. 35 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che contiene le *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"* citato¹, e con il principio del pubblico concorso per l'accesso al

¹ 1. L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro:

- a) tramite procedure selettive, conformi ai principi del comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno;
 - b) mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della legislazione vigente per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità.
2. Le assunzioni obbligatorie da parte delle amministrazioni pubbliche, aziende ed enti pubblici dei soggetti di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, avvengono per chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della vigente normativa, previa verifica della compatibilità della invalidità con le mansioni da svolgere. Per il coniuge superstite e per i figli del personale delle Forze armate, delle Forze dell'ordine, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del personale della Polizia municipale deceduto nell'espletamento del servizio, nonché delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 466, e successive modificazioni ed integrazioni, tali assunzioni avvengono per chiamata diretta nominativa.
3. Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi:
- a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;
 - b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;
 - c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;
 - d) decentramento delle procedure di reclutamento;
 - e) composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni

pubblico impiego, nonché con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui all'articolo 97 della Costituzione. Le procedure selettive per l'accesso al pubblico impiego, infatti, sono strumentali all'attuazione di tali principi.

Come ha chiarito la giurisprudenza costituzionale, poiché la professionalità della burocrazia è una modalità organizzativa atta a garantire l'imparzialità e l'efficienza della sua azione, questa professionalità è assicurata dalla regola del concorso per l'accesso agli impieghi, poiché questo è il mezzo che offre le migliori garanzie di selezione dei soggetti più capaci. Questa regola si impone ad ogni livello di governo, tanto statale quanto regionale e locale, anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

La norma censurata di cui all'articolo 53, commi 4, 5 e 6, citato, inoltre, regolando un aspetto specifico del mutamento che interviene nel corso del rapporto di lavoro, e facendolo, oltretutto, in contrasto con l'anzidetta disciplina della legge statale e della contrattazione collettiva di comparto, sconfinava in un ambito, quello dell'«ordinamento civile», che è di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che affida, appunto, la materia dell'ordinamento civile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, in linea con l'orientamento, dominante nella giurisprudenza costituzionale, per cui tutte le regole del rapporto di lavoro attengono all'area dell'ordinamento civile e sono, quindi, per ciò solamente, di competenza statale (sentenze n. 324/2010 e n. 17/2014).

L'art. 53, commi 4, 5 e 6, della Legge Regionale Puglia n. 1/16 citata si pone in contrasto, dunque, con gli articoli 97 e 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

professionali.

- 3-bis. Le amministrazioni pubbliche, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del 50 per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale, secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica e, per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui al comma 4, possono avviare procedure di reclutamento mediante concorso pubblico:
- con riserva dei posti, nel limite massimo del 40 per cento di quelli banditi, a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione dei bandi, hanno maturato almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando;
 - per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata dal personale di cui alla lettera a) e di coloro che, alla data di emanazione del bando, hanno maturato almeno tre anni di contratto di collaborazione coordinata e continuativa nell'amministrazione che emana il bando.
- 3-ter. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro il 31 gennaio 2013, sono dettati modalità e criteri applicativi del comma 3-bis e la disciplina della riserva dei posti di cui alla lettera a) del medesimo comma in rapporto ad altre categorie riservatarie. Le disposizioni normative del comma 3-bis costituiscono principi generali a cui devono conformarsi tutte le amministrazioni pubbliche.
4. Le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento sono adottate da ciascuna amministrazione o ente sulla base della programmazione triennale del fabbisogno di personale deliberata ai sensi dell'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono autorizzati l'avvio delle procedure concorsuali e le relative assunzioni del personale delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie e degli enti pubblici non economici. Per gli enti di ricerca, l'autorizzazione all'avvio delle procedure concorsuali e alle relative assunzioni è concessa, in sede di approvazione del piano triennale del fabbisogno del personale e della consistenza dell'organico, secondo i rispettivi ordinamenti. Per gli enti di ricerca di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, l'autorizzazione di cui al presente comma è concessa in sede di approvazione dei Piani triennali di attività e del piano di fabbisogno del personale e della consistenza dell'organico, di cui all'articolo 5, comma 4, del medesimo decreto.
- 4-bis. L'avvio delle procedure concorsuali mediante l'emanazione di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui al comma 4 si applica anche alle procedure di reclutamento a tempo determinato per contingenti superiori alle cinque unità, inclusi i contratti di formazione e lavoro, e tiene conto degli aspetti finanziari, nonché dei criteri previsti dall'articolo 36.
5. I concorsi pubblici per le assunzioni nelle amministrazioni dello Stato e nelle aziende autonome si espletano di norma a livello regionale. Eventuali deroghe, per ragioni tecnico-amministrative o di economicità, sono autorizzate dal Presidente del Consiglio dei ministri. Per gli uffici aventi sede regionale, compartimentale o provinciale possono essere banditi concorsi unici circoscrizionali per l'accesso alle varie professionalità.
- 5-bis. I vincitori dei concorsi devono permanere nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a cinque anni. La presente disposizione costituisce norma non derogabile dai contratti collettivi.
- 5-ter. Le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali. Il principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici è garantito, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato.
6. Ai fini delle assunzioni di personale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e le amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia, di giustizia ordinaria, amministrativa, contabile e di difesa in giudizio dello Stato, si applica il disposto di cui all'articolo 26 della legge 1 febbraio 1989, n. 53, e successive modificazioni ed integrazioni.
7. 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.

* * *

Per i suesposti motivi si conclude perché l'articolo 53, commi 4, 5 e 6 della Legge Regionale Puglia n. 1 del 15 febbraio 2016, recante le *“Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 — 2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)”*, indicata in epigrafe, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 15 aprile 2016.

Roma, 19 aprile 2016

L'Avvocato dello Stato
GABRIELLA PALMIERI