



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 13 del 22/01/2009

ORDINANZA 2 ottobre 2008, n. 4770

Legittimità costituzionale L.R. n. 10/2007, art.30.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, (Quinta Sezione) ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso in appello n. 2821/2008, proposto dai Signori Danilo Rosafio, Pier Luigi Abadianni, Fabio Prencce, Francesco Stifanelli, Fabio Ingrosso, Vito Vammacigna, Francesco Torsello, Rosaria Maria Calabriso, Giuseppina Barella, Cosimo Argentiero, Sandro Cairo, Andrea D'Agostino, Pietro Caroli, Roberta Manolà, Giuseppina Rizzo, Maria Calò, Anna Dell'Anna, Davide Verifica rappresentati e difesi dall'Avv. Vincenzo Parato con il quale sono elettivamente domiciliati in Roma, Via Nizza, n. 92 (Studio Mastrorosa),

CONTRO

La Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta regionale p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. Luigi Volpe, con il quale è elettivamente domiciliata in Roma, Via Cosseria, n. 2, do il Dott. A. Placidi,

l'Azienda U.S.L. Brindisi, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. Lorenzo Durano, con il quale è elettivamente domiciliata in Roma, Via Mantegazza, n. 24, c/o Cav. Gardin,

per la riforma della sentenza del T.A.R. della Puglia, Sede di Lecce, III Sezione, del 19 gennaio 2008, n. 125;

Visto il ricorso e i relativi allegati;

Vista l'istanza di sospensione dell'efficacia della sentenza appellata proposta con l'atto di appello;

Visti gli atti tutti di causa;

Relatore, alla Camera di consiglio del 3 giugno 2008, il Consigliere Claudio Marchitiello;

Udito altresì per la parte l'avv. Parato come da verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

1. - I Signori Danilo Rosafio, Pier Luigi Abadianni, Fabio Prence, Francesco Stifanelli, Fabio Ingresso, Vito Vammacigna, Francesco Torsello, Rosaria Maria Calabriso, Giuseppina Barella, Cosimo Argentiero, Sandro Cairo, Andrea D'Agostino, Pietro Caroli, Roberta Manolà, Giuseppina Rizzo, Maria Calò, Anna Dell'Anna, Davide Verifica, impiegati a tempo determinato dell'Azienda Unità Sanitaria Locale Brindisi, inseriti nella graduatoria dei candidati idonei del concorso indetto dal predetto ente per l'assunzione di 75 infermieri professionali, hanno impugnato in primo grado la deliberazione della Giunta regionale della Puglia del 15 ottobre 2007, n. 1657, di approvazione del piano di stabilizzazione di lavoratori "precari" già in servizio presso le AA.SS.LL. della Regione.

La deliberazione è stata impugnata nella parte in cui vieta ai predetti enti di procedere ad assunzioni di personale inserito in graduatorie concorsuali ancora valide ed efficaci.

I ricorrenti hanno dedotto: 1) la violazione dell'art. 9 della legge n. 207 del 1985, vigente al momento della indizione del concorso, che impone agli enti del Servizio Sanitario Nazionale di utilizzare le graduatorie concorsuali nel biennio successivo alla loro approvazione, e della Legge regionale n. 12 del 2005 in base alla quale, per la copertura dei posti vacanti le U.SS.LL. della Puglia devono ricorrere alle procedure di mobilità e, subordinatamente, allo scorrimento delle graduatorie concorsuali ancora valide; 2) l'ingiustificato favor per i lavoratori "precari".

La Regione Puglia e l'Azienda Unità Sanitaria Locale Brindisi si sono costituiti in giudizio opponendosi all'accoglimento del ricorso.

Il T.A.R. della Puglia, Sede di Lacce, III Sezione, con la sentenza del 19 gennaio 2008, n. 125, ha respinto il ricorso. I ricorrenti in primo grado hanno appellato la sentenza deducendone la erroneità e domandandone la riforma.

La Regione Puglia e l'Azienda Unità Sanitaria Locale Brindisi resistono all'appello e chiedono la conferma della sentenza appellata.

Nella Camera di Consiglio del 3 giugno 2008, si è discussa la istanza di sospensione dell'efficacia della sentenza appellata proposta dagli appellanti.

DIRITTO

Gli appellanti, impiegati a tempo determinato della A.S.L. Brindisi, che hanno partecipato al concorso per la copertura di 75 posti di collaboratore professionale sanitario - infermiere categoria "D" e sono stati inseriti nella graduatoria dei candidati riconosciuti idonei approvata nel mese di gennaio 2007, hanno impugnato in primo grado la deliberazione della Giunta regionale pugliese del 15 ottobre 2007 n. 1657, nel profilo in cui dispone che le Aziende sanitarie locali, in vista della realizzazione del "piano di stabilizzazione" dei cd. precari non possono "utilizzare le graduatorie di concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti da destinare all'attuazione del suddetto processo" (di stabilizzazione).

Il "piano di stabilizzazione" al quale si riferisce la deliberazione impugnata è stato adottato dalla Giunta regionale in attuazione della legge regionale 16 aprile 2007, n. 10 ("Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia") che, all'art. 30 ("Piano di stabilizzazione del personale"), dispone: "In attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296

("Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007"), la Giunta regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, delibera un piano per la stabilizzazione del personale in possesso dei requisiti previsti dalla legge sopracitata".

Le disposizioni richiamate dalla norma ora riportata prevedono la stabilizzazione, cioè la immissione nei ruoli della pubblica amministrazione, del personale, non dirigenziale, che ha prestato servizio non di ruolo in favore dell'amministrazione pubblica a vario titolo (cd. precari).

Dispone l'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006, per quanto interessa la presente controversia, che "a decorrere dalla entrata in vigore della legge, gli enti di cui al comma 557, fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno, possono procedere, nei limiti dei posti disponibili in organico, alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, o che consegua tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 26 settembre 2006 o che sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge..".

Con il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale gli attuali appellanti hanno dedotto che la deliberazione giuntale impugnata, adottata in applicazione dell'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007 e, quindi, della normativa statale da questo recepita, si pone in contrasto con l'art. 9 della legge n. 207 del 1985, vigente al momento della indizione del concorso, per il quale gli enti del Servizio Sanitario Nazionale per coprire i posti resisi vacanti sono tenuti ad utilizzare le graduatorie dei concorsi nel biennio successivo alla loro approvazione.

L'atto impugnato, hanno sostenuto gli attuali appellanti, si pone in contrasto anche con l'art. 12, comma 9, della legge regionale del 12 agosto 2005, n. 12, con il quale la Regione Puglia aveva stabilito i criteri per la copertura dei posti vacanti indicandoli, nell'ordine, nella mobilità, nell'utilizzazione delle graduatorie concorsuali e nelle nuove procedure concorsuali.

Il Collegio, indottovi dalle censure formulate dagli appellanti, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007, con il quale la Regione Puglia, nell'ambito della competenza riconosciuta dall'art. 117, quarto comma, della Costituzione, ha ritenuto di far propria la normativa di cui alla legge statale n. 296 del 2006.

La disposizione regionale in questione, infatti, è formulata in modo generico, omnicomprensivo, tale da includere tutto il personale che rientra nell'ambito della sfera di competenza regionale e, quindi, anche il personale delle unità sanitarie locali. La disposizione in parola, pertanto, per quanto concerne tale personale, viene ad incidere sul vigente sistema di reclutamento, di cui il citato art. 9 della legge n. 207 del 1985 costituisce uno dei capisaldi, che trova conferma anche nella successiva legislazione regionale, al già richiamato art. 12 della legge regionale n. 12 del 2005 (la mobilità prevista da tale disposizione precede la nomina degli idonei ma non è una forma di assunzione giacché implica unicamente la copertura di posti vacanti con personale già impiegato nell'amministrazione pubblica).

La questione della costituzionalità dell'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007 è indubbiamente rilevante, in quanto la deliberazione della Giunta regionale impugnata, che applica al personale delle unità sanitarie locali la norma ora citata, preclusiva in via definitiva della loro assunzione, è immediatamente lesiva delle posizioni giuridiche degli appellanti che, essendo stato riconosciuti idonei al concorso per infermieri professionali e inseriti nella relativa graduatoria, hanno conseguito un'aspettativa all'assunzione in relazione ai posti che si rendessero vacanti nel corso del biennio successivo all'approvazione della graduatoria.

La possibilità data, in via di fatto, dalla normativa sulla stabilizzazione agli appellanti di prendere parte alle selezioni previste dai programmi di assunzione dei precari, perché in atto impiegati con contratto a tempo determinato, non fa venir meno l'interesse all'annullamento della deliberazione di cui trattasi, in quanto questa lede la loro aspettativa all'assunzione senza la necessità di dover superare un'ulteriore selezione.

La questione, ad avviso del Collegio, è anche non manifestamente infondata.

La disposizione, infatti, estendendo il sistema previsto dalla normativa diretta a stabilizzare il personale assunto a tempo determinato anche alle aziende sanitarie locali, occupando i posti vacanti con detto personale a detrimento di chi ha già partecipato ad un concorso pubblico ed è in attesa di essere nominato sui predetti posti man mano che si rendono vacanti nel corso del biennio successivo alla approvazione della graduatoria in cui sono inseriti, sovverte un sistema che costituisce un'applicazione del principio costituzionale del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97, comma terzo, Cost.).

Si tratta di un principio fondamentale della disciplina dell'impiego con le amministrazioni pubbliche di livello costituzionale, per altro verso ripetutamente ribadito dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 205 del 2006; n. 34 e n. 205 del 2004; n. 274 del 2003; n. 194 del 2002; n. 1 del 1999).

La stabilizzazione del personale precario può rappresentare, come ha rilevato la pronuncia appellata, una scelta di carattere discrezionale del legislatore come misura rispondente a criteri di politica sociale, e, quindi, un'ammissibile deroga al principio basilare dell'impiego con le amministrazioni pubbliche, ma non può addirittura sovvertire una normativa vigente espressione di principi costituzionali consolidati.

Il sistema del concorso del resto è essenziale per un servizio particolarmente delicato quale quello sanitario che impone, proprio per la natura delle mansioni che il personale è chiamato ad espletare (nella specie le mansioni di infermiere), l'individuazione dei più idonei attraverso il meccanismo del concorso, con una pluralità di concorrenti e con il vaglio di una commissione di esperti.

La scelta operata con l'art. 30 della citata l. regionale n. 10 del 2007, pertanto, si rivela anche in contrasto con i principi di ragionevolezza, di imparzialità della stessa funzione legislativa (art. 117, comma 1, Cost. nel testo sostituito dall'art. 3 l. Cost. 18 ottobre 2001 n. 3) in quanto diretta a comprimere posizioni in atto o acquisibili a seguito di concorso pubblico, quale quelle prefigurate per le aziende sanitarie locali dall'art. 9 della legge n. 207 del 1985, comma 9, della legge regionale n. 12 del 2005.

Le osservazioni su esposte non appaiono superabili in relazione al fatto che il citato art. 30 della l. regionale n. 10-2007 sarebbe attuativo della l. statale 27 dicembre 2006 n. 296, art. 1, comma 558.

Infatti quest'ultima norma non impone alla regione un vincolo inderogabile.

Infatti in base a tale norma gli enti, tenuti all'osservanza del patto di stabilità, "... possono procedere, nei limiti dei posti in organico, alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato...".

Dalla stessa norma quindi non può essere dedotta la necessità per la regione di procedere alla stabilizzazione, prescindendo dalla valutazione degli affidamenti dati con la legge n. 12-2005, più volte citata, e della vigenza del principio dell'accesso agli impiegati nelle amministrazioni pubbliche, quali la azienda sanitaria locale, mediante concorso.

Il Collegio, in conclusione ritiene, che la questione della legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 97, comma terzo, e 117, comma primo, nel testo stabilito dalla l. Cost. n. 3-2001, dell'art. 30 della legge regionale pugliese 16 aprile 2007, n. 10, rilevante e non manifestamente infondata nel profilo in cui incide sulla normativa contenuta nell'art. 9 della legge n. 207 del 1985 e nell'art. 12, comma 9, della legge regionale n. 12 del 2005, debba essere rimessa all'esame della Corte Costituzionale, mentre il giudizio in corso deve essere sospeso fino alla decisione della Corte.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, sospende il giudizio sull'appello in epigrafe e solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge regionale pugliese 16 aprile 2007, n. 10, ("Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia"), nel profilo in cui incide sulla normativa contenuta nell'art. 9 della legge n. 207 del 1985 e nell'art. 12 della legge regionale n. 12 del 2005 per contrasto con gli artt. 97, comma terzo, L. 117, comma 1, - nel testo stabilito dalla l. Cost. 18 ottobre 2001 n. 3 -, della Costituzione;

- sospende il giudizio in corso;

Ordina che a cura della segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Giunta della Regione Puglia, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso, in Roma, in Camera di Consiglio, il 3 giugno 2008, con l'intervento dei signori:

Raffaele Iannotta Presidente
Claudio Marchitello Consigliere Estensore
Aniello Cerreto Consigliere
Nicola Russo Consigliere
Giancarlo Giambartolomei Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

F.to Claudio Marchitello F.to Raffaele Iannotta

IL SEGRETARIO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 02/10/08

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL DIRIGENTE

F.to Antonio Natale

PARTE SECONDA

Deliberazioni del Consiglio e della Giunta
