



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 94 del 27/05/2010

RICORSO 10 maggio 2010, n. 74

Illegittimità Costituzionale dell'articolo 23 della Legge Regionale 25 febbraio 2010, n. 5.

nell'interesse della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 è domiciliata

nei confronti de

la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro tempore,

per la dichiarazione di
illegittimità costituzionale

dell'articolo 23 della Legge Regionale 25 febbraio 2010, n. 5, recante "Norme in materia di lavori pubblici e disposizioni diverse", pubblicata sul B.U.R. Puglia n. 40 del 2 marzo 2010.

in virtù della

deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 30 aprile 2010.

* * *

1. L'articolo 23 della Legge Regionale Puglia n. 5/2010, dispone quanto segue:

"1. I dipendenti in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato dall'Agenzia per il diritto allo studio universitario (ADISU), assunti a seguito di selezione pubblica, al raggiungimento del requisito temporale di trentasei mesi, transitano con contratto di lavoro a tempo indeterminato nei ruoli dell'ADISU.

2. Ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1, i lavoratori con contratto a tempo determinato restano alle dipendenze dell'ADISU fino alla stabilizzazione".

La surriportata disposizione eccede, con ogni evidenza, dalle competenze regionali, ed impinge indebitamente quelle statali, confliggendo con principi costituzionali, nonché con quelli - attuativi della Carta Suprema - inderogabilmente posti da legislazione statale.

2. La normativa regionale qui impugnata comporta invero una patente violazione degli articoli 3, 51 e 97 Cost.

Anzitutto, viene indebitamente surclassata la regola del concorso pubblico per accedere alla Pubblica Amministrazione, regola posta a tutela non solo dell'interesse pubblico alla scelta dei migliori, mediante una selezione aperta alla partecipazione di coloro che siano in possesso dei prescritti requisiti, ma anche del diritto dei soggetti potenziali aspiranti a ricoprire impieghi e cariche pubbliche all'interno della stessa.

Ed infatti, l'automatica trasformazione del rapporto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato si risolve per sua stessa natura in una deroga ingiustificata alla regola del concorso pubblico, principio posto a garanzia del buon andamento e della imparzialità dell'Amministrazione. Tra l'altro, i requisiti per potere beneficiare della norma in questione appaiono oltremodo generici: non è infatti chiaro in cosa consista la preventiva assunzione "a seguito di selezione pubblica", se sia necessario un vero e proprio concorso, ovvero sia sufficiente essere entrati nei ranghi "precari" dell'ente regionale de quo anche mediante procedura di selezione informale, magari meramente pubblicizzata con modalità le più varie possibili (internet, avvisi su giornali, ecc.); né è chiaro quale sia il "requisito temporale di trentasei mesi", da quando decorra (se dalla stipula del contratto, ovvero dalla presa di servizio), e come vada in concreto computato.

Codesta Corte Costituzionale, con specifico riferimento agli esposti principi, ha recentemente ribadito (sent. n. 81/2006) che "il principio del pubblico concorso costituisce la regola per l'accesso all'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, da rispettare allo scopo di assicurare la loro imparzialità ed efficienza. Tale principio si è consolidato nel senso che le eventuali deroghe possono essere giustificate solo da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico" (cfr. anche sentenze nn. 159/2005 e 34/2004). Ancor più perspicuamente, la sentenza 6 luglio 2004, n. 205, ha chiarito che "il principio costituzionale del concorso pubblico per l'accesso alle p.a. ha carattere generale ed è inderogabile, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione; questa regola può dirsi rispettata solo quando le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dell'ambito dei soggetti legittimati a parteciparvi; pertanto, il principio non tollera la riserva integrale dei posti disponibili nel ruolo in favore di personale interno". E non si dimentichi che codesta Corte ha altresì escluso che tali peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico possano essere ravvisate nella personale aspettativa degli aspiranti, pur già legati da rapporto di impiego con la pubblica amministrazione.

Non può sopperire, a tal fine, la indicata generica previsione di una precedente pubblica selezione dei destinatari della norma regionale gravata, in quanto "la regola del pubblico concorso può dirsi pienamente rispettata solo qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi" (sentenza 16 maggio 2002, n. 194).

Ne consegue, pertanto, anche la violazione del criterio della eguaglianza sostanziale e della ragionevolezza nella previsione di trattamenti differenziati (ex articolo 3 Cost.), che non risulta in alcun modo giustificato (e giustificabile) sulla base della disposizione de qua.

3. Non a caso il recente articolo 17, commi da 10 a 13, del D.L. n. 78/2009 (convertito con Legge n. 102/2009), ha stabilito - con riguardo alla generalità delle Amministrazioni Pubbliche (e quindi anche con riferimento agli enti locali), ed in sostituzione delle previgenti procedure di stabilizzazione nel pubblico impiego -nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dal personale non dirigente, attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti: così precludendo a tutte le Pubbliche Amministrazioni ogni ulteriore differente procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo, a partire dal gennaio 2010.

Questo il tenore testuale delle cennate disposizioni di legge statale:

"10. Nel triennio 2010-2012, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoifinanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e 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 cori all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono bandire concorri per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Tale percentuale può essere innalzata fino al 50 per cento dei posti messi a concorso per i comuni che, allo scopo di assicurare un efficace esercizio delle funzioni e di tutti i servizi generali comunali in ambiti territoriali adeguati, si costituiscono in un'unione ai sensi dell'articolo 32 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali; di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, fino al raggiungimento di ventimila abitanti.

11. Nel triennio 2010-2012, le amministrazioni di cui al comma 10, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e 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 all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono altresì bandire concorsi pubblici per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare con apposito punteggio l'esperienza professionale maturata dal personale di cui al comma 10 del presente articolo nonché dal personale di cui all'articolo 3, comma 94, lettera b), della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

12. Per il triennio 2010-2012, le amministrazioni di cui al comma 10, nel rispetto dei vincoli finanziari previsti in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale, secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica, possono assumere, limitatamente alle qualifiche di cui all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e successive modificazioni, il personale in possesso dei requisiti di anzianità previsti dal comma 10 del presente articolo maturati nelle medesime qualifiche e nella stessa amministrazione. Sono a tal fine predisposte da ciascuna amministrazione apposite graduatorie, previa prova di idoneità ove non già svolta all'atto dell'assunzione. Le predette graduatorie hanno efficacia non oltre il 31 dicembre 2012.

13. Per il triennio 2010-2012 le amministrazioni di cui al comma 10 possono destinare il 40 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, per le assunzioni dei vincitori delle procedure concorsuali bandite ai sensi dei commi 10 e 11”.

Tale previsione di legge statale costituisce invero attuazione, generalizzata nei confronti di tutta la Pubblica Amministrazione, proprio degli anzidetti parametri costituzionali invocati, ed intende invero quanto più possibile il principio generale del ricorso al pubblico concorso per l'accesso alla P.A. (salva la previsione di eccezioni particolari, davvero non ricorrenti nella presente fattispecie pugliese).

4. Sotto altro profilo, la richiamata normativa statale (articolo 17 del D.L. n. 78/2009) costituisce altresì disposizione di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in quanto intende porre dei limiti al ricorso alle nuove assunzioni (laddove non utili), ed al dispendio di risorse finanziarie a quelle collegate.

Pertanto, la sua violazione da parte della normativa regionale impugnata - che veleggia in direzione decisamente contraria rispetto allo spirito di quella - compendia anche violazione dell'articolo 117, terzo comma. Cost., il quale riserva alla competenza statale la fissazione dei principi generali in materia di “coordinamento della finanza pubblica”.

Al riguardo, codesta Corte ha avuto modo di affermare che “le norme statali che fissano i limiti della spesa delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi come norme recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: a) in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa ricorrente; b) in secondo luogo, che non prevedano in

modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi” (sentenza 24 aprile 2008, n. 120): e non v'è dubbio che quelle dianzi richiamate rispettino tali requisiti e limiti, tali quindi da consentire di configurarle nei termini di principio sopra indicati, e quindi di legittimamente sindacarne il mancato rispetto.

5. Le superiori censure intendono evidentemente travolgere l'interezza del denunciato articolo 23 della Legge Regionale Puglia n. 5/2010, siccome tutto (sia quanto alla procedura di stabilizzazione di cui al comma 1, sia quanto alla proroga dei contratti oggi in essere di cui al comma 2) contrastante con gli evocati parametri costituzionali.

Ma il comma 2 del richiamato articolo 23 presenta anche un ulteriore motivo di incostituzionalità, segnatamente in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lett. 1). Cost., che - come noto - ascrive alla esclusiva competenza legislativa statale la materia dell'ordinamento civile.

La previsione regionale si pone invero in contrasto con l'articolo 36 del D. Lgs. n. 165/2001, il quale - come noto - pur ammettendo il ricorso della P.A. alle “forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa” (comma 1), limita tale facoltà al ricorrere di “esigenze temporanee ed eccezionali”, e comunque “nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti (comma 1-bis); precisando dipoi che, in ogni caso, “la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni” (comma 2). Tale articolata regolamentazione degli strumenti lavoristici cc.dd. “flessibili” nel pubblico impiego impinge indiscutibilmente rapporti di lavoro di tipo privatistico, si rileva una violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. 1), Cost..

E' appena il caso di rammentare che la sentenza n. 95 in data 21 marzo 2007 di codesta medesima Corte ha affermato che “il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato privatizzato” ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti (...) con la conseguenza che la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli i tuti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata ceti il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla menzionata competenza residuale regionale [di cui al quarto comma dell'articolo 117 Cost., n.d.r.] e va, quindi, applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali”.

* * *

Per tutto quanto sopra dedotto e considerato la Presidenza del Consiglio dei Ministri, come in epigrafe rappresentata, difesa e domiciliata,

ricorre

alla Ecc.ma Corte Costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare - in accoglimento delle suesposte deduzioni - la illegittimità costituzionale dell'articolo 23 della Legge Regionale 25 febbraio 2010, n. 5, recante “Norme in materia di lavori pubblici e disposizioni diverse”, pubblicata sul B.U.R. Puglia n. 40 del 2 marzo 2010, per contrasto con gli articoli 3, 51, 97 e 117, Cost..

Si deposita la seguente documentazione:

- 1) copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2010, con l'allegata relazione;
- 2) copia della Legge Regionale 25 febbraio 2010, n. 5, recante “Norme in materia di lavori pubblici e

disposizioni diverse”, pubblicata sul B.U.R. n. 40 del 2 marzo 2010.

Roma, 30 aprile 2010

Avv. Giancarlo Caselli
Avvocato dello Stato

PARTE SECONDA

Deliberazioni del Consiglio e della Giunta
