

Sentenza della Corte costituzionale n. 257/2016

Materia: ordinamento civile, principio di buon andamento dell'amministrazione.

Parametri invocati: articoli 97, 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 32, comma 3; 43, comma 3; 44, comma 1, lettera b), e comma 6, lettera h), della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali).

Esito: illegittimità costituzionale, non fondatezza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato quattro disposizioni della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali).

La prima questione concerne l'articolo 32, comma 3, secondo cui la titolarità del servizio Centrale unica di committenza regionale, istituita ai sensi dell'articolo 22 della stessa legge regionale, può essere conferita anche a personale esterno all'amministrazione regionale in deroga alle disposizioni vigenti. Tale deroga è interpretata dal ricorrente come riferibile alle disposizioni di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in materia di conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato, le quali sono riconducibili all'ordinamento civile riservato alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

La seconda questione è relativa all'articolo 43, comma 3, della legge regionale in esame, che prevede il subentro della Regione Molise alla soppressa Autorità di bacino dei fiumi Trigno ed altri nell'esercizio delle funzioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi, compresi quelli relativi ai beni e al personale appartenente al ruolo regionale. Da tale previsione il ricorrente fa discendere la possibilità che si determini un inquadramento riservato del personale della soppressa Autorità eventualmente assunto senza concorso pubblico in violazione dell'articolo 97 Cost.

La terza questione concerne l'articolo 44 della legge regionale in esame laddove al comma 1, lettera b), apporta modificazioni alla legge della Regione Molise 23 marzo 2010, n. 10 (Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale e del personale con qualifica dirigenziale), inserendo un articolo 20bis nel quale si dispone che una serie di posti corrispondenti a figure funzionali dell'alta dirigenza regionale non sono ricompresi nelle dotazioni organiche della Regione. La disposizione è censurata sotto un duplice profilo: mancata quantificazione delle risorse destinate al finanziamento delle relative retribuzioni; mancata specificazione delle modalità di conferimento dei relativi incarichi. In tal modo ad avviso del ricorrente la norma si pone in contrasto sia con l'articolo 97 Cost. con riguardo al principio di buon andamento, sia ancora una volta con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto interferisce in materia riservata alla

competenza esclusiva dello Stato, quale è quella dei rapporti di diritto privato regolati dalla legge.

Infine, la quarta censura è mossa nei confronti della disposizione di cui all'articolo 44, comma 6, lettera h), concernente la determinazione dei trattamenti complessivi dei dirigenti apicali degli enti dipendenti dalla Regione Molise, delle società direttamente o indirettamente partecipate, delle fondazioni o altri organismi dipendenti comunque denominati. Secondo il ricorrente, le dettagliate indicazioni contenute nella norma ledono l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e quindi i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile.

Ciò premesso, la Corte ritiene che il ricorso sia fondato con riguardo alla prima, terza e quarta delle questioni sollevate, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle corrispondenti disposizioni censurate della legge regionale in esame.

In particolare, la questione sollevata in ordine alla disposizione di cui all'articolo 32, comma 3, della l.r. 8/2015, è fondata in quanto le disposizioni di cui all'articolo 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001 afferiscono all'instaurazione di rapporti di lavoro di diritto privato con una pubblica amministrazione, e dunque rientrano nella materia dell'ordinamento civile, secondo quanto più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007). Ne consegue che la previsione in esame, nel disporre una incondizionata deroga alle disposizioni vigenti, concretizza una deroga anche a quelle innanzi citate in materia di conferimento di incarichi dirigenziali, così ledendo la competenza che l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. riserva allo Stato.

Relativamente alla seconda questione, concernente l'articolo 43, comma 3, della l.r. 8/2015, la Corte ritiene invece che la sintetica formulazione della censura non sia sufficiente a supportare i vizi di legittimità costituzionale evocati dal ricorrente. Nel ricorso manca una compiuta analisi del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata. Non vi è la descrizione della legge regionale Molise 29 dicembre 1998, n. 20 (Istituzione dell'Autorità di Bacino dei fiumi Trigno, Biferno e minori, Saccione e Fortore), istitutiva dell'Autorità di Bacino interregionale, soppressa dall'articolo 43 della medesima l.r. 8/2015, né della reale natura dei rapporti di lavoro già in essere con la predetta Autorità. In tale contesto, secondo la Corte, il riferimento al subentro della Regione nelle funzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi si ritiene debba riguardare, eventualmente, tipologie di rapporto di lavoro diverso da quello di tipo subordinato, come quello di tipo consulenziale e professionale, e comunque fino alla scadenza dei relativi termini di durata, senza comportare per tali rapporti alcuna immissione nei ruoli regionali. Per tali ragioni, *“la previsione normativa censurata non può che essere interpretata in maniera coerente con il complessivo quadro regolatorio, in modo da escludere che essa possa determinare in via automatica, in contrasto con i principi di accesso al pubblico impiego dettati dall'art. 97 Cost., un possibile inquadramento riservato di personale eventualmente assunto dalla soppressa Autorità di Bacino senza concorso pubblico”*.

Relativamente alla terza questione, concernente l'articolo 44, comma 1, lettera b), della l.r. 8/2015, la Corte rileva che la disposizione è stata modificata dalla legge regionale 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di Bilancio 2016 - 2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali). Tale disposizione risulta integralmente modificata nei termini di seguito esposti. Si è ridotta l'esclusione dalla dotazione organica ai posti di Direttore di Dipartimento, di Direttore Generale alla Salute, di Segretario Regionale del Consiglio Regionale, così eliminando da tale esclusione i posti, previsti dalla norma impugnata, di Capo di Servizio di Gabinetto del Presidente della Giunta

Regionale e degli affari istituzionali e di Capo del Servizio di Gabinetto del Presidente del Consiglio regionale e affari istituzionali. Si è disposto, poi, che per il conferimento degli incarichi dirigenziali in questione trovano applicazione le disposizioni dell'articolo 19 del d.lgs. 165/2001 nelle percentuali ivi previste, riferite alla dotazione organica dei dirigenti di prima fascia. Infine, la novella ha disposto che gli incarichi relativi ai predetti posti dirigenziali non ricompresi nelle dotazioni organiche sono conferiti nel rispetto della normativa vigente in materia di contenimento della spesa del personale. Tuttavia, la Corte ritiene che permane una criticità nell'esclusione, dalla computabilità nelle dotazioni organiche, di tre posti di funzione dirigenziale, rispetto ai cinque posti previsti dalla norma originaria oggetto della censura di costituzionalità

A tale proposito, la Corte evidenzia che nelle amministrazioni pubbliche, ivi comprese le Regioni, la dotazione organica costituisce elemento ad oggi essenziale per l'assetto organizzativo e per la determinazione dei costi del personale, e che la sua consistenza e le sue variazioni sono pertanto determinate, previa verifica degli effettivi fabbisogni, *"in funzione di un accrescimento dell'efficienza delle amministrazioni, della realizzazione di un migliore utilizzo delle risorse umane, e appunto di una razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica (in tal senso gli artt. 1, commi 1 e 2, e 6, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001). Proprio in direzione di un contenimento della spesa operano, del resto, gli interventi, anche legislativi, disposti nell'ambito di misure di spending review (ad esempio l'art. 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 7 agosto 2012, n. 135), finalizzate a ridurre le dotazioni organiche, ivi comprese quelle dirigenziali"*. Ne consegue, secondo la Corte, che una previsione, come quella in esame, intesa a non ricomprendere nelle dotazioni organiche una serie di posti dirigenziali può condurre ad un sostanziale aggiramento-svuotamento delle predette disposizioni.

Parimenti, la Corte accoglie la quarta questione sollevata nel ricorso con riferimento alla disposizione di cui all'articolo 44, comma 6, lettera h), della l.r. 8/2015. La disposizione scrutinata, *"pur apparendo meramente ricognitiva laddove fa riferimento (lettera a) ai trattamenti tabellari previsti dai vigenti contratti collettivi nazionali, ha, invece, carattere sicuramente dispositivo e incidente direttamente sulla determinazione del trattamento economico là dove prevede (lettera b) che la retribuzione di posizione sia non superiore alla misura massima prevista dai contratti collettivi, ma aumentata del 50%; e là dove stabilisce (lettera c), che la retribuzione di risultato sia ancorata ex lege alla misura determinata, secondo i sistemi di valutazione, per i direttori di servizio"*. Da quanto esposto si evince, secondo la Corte, che la disposizione censurata, determinando in tal modo la struttura e l'entità del trattamento economico dei dirigenti, lede l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto interviene in materia di ordinamento civile, quale la regolazione del rapporto di lavoro pubblico regionale, con specifico riferimento al profilo della sua contrattualizzazione, previsto dalla legislazione statale come principio regolatore del rapporto di lavoro con tutte le pubbliche amministrazioni, comprese le Regioni. In tal senso la Corte si è ripetutamente e uniformemente espressa. Al riguardo, si richiama quanto in proposito affermato nella sentenza n. 211 del 2014: *"Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego [...] la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva. Con specifico riguardo al trattamento economico, l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), stabilisce che "L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire*

esclusivamente mediante contratti collettivi” e l’art. 45 dello stesso decreto ribadisce che “Il trattamento economico fondamentale ed accessorio [...] è definito dai contratti collettivi”. Proprio a seguito di tale privatizzazione, questa Corte ha affermato che i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull’esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2007)”. In particolare, dall’articolo 2, comma 3, terzo e quarto periodo, della legge 421/1992, emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento, e, più in generale, la disciplina del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia ordinamento civile riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010).