

Sentenza della Corte costituzionale n. 113/2017

Materia: pubblico impiego.

Parametri invocati: articoli 3 e 97 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articolo 31 della legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato la questione di legittimità costituzionale in relazione all'articolo 31 della legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie), per violazione degli articoli 3 e 97 Cost., lamentando, in particolare, la violazione della regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, nonché dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. La norma censurata modifica l'articolo 49, comma 17, della legge della Regione siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), introducendo la possibilità di conferire, in via diretta, incarichi dirigenziali ai *"dirigenti equiparati ai sensi dell'art. 7 della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 38 e dell'art. 48 della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 21"*, sia pur in subordine rispetto ai dirigenti regionali privi di incarico, nei casi in cui non vengano presentate istanze. Tale previsione, secondo il ricorrente, determinerebbe la sostanziale equiparazione del personale proveniente dalle società ITALTER e SIRAP, poste in liquidazione, ai dirigenti di ruolo dell'amministrazione regionale, con conseguente inquadramento dei medesimi nel relativo ruolo dei dirigenti regionali, in violazione del *"principio dell'indefettibilità del concorso pubblico come principale canale di accesso ai ruoli delle pubbliche amministrazioni e dei principi di eguaglianza, di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui l'obbligo del pubblico concorso, quale strumento di selezione del personale da assumere, costituisce espressione."* La complessa vicenda da cui trae origine il ricorso in esame risale alla messa in liquidazione di due società per azioni a partecipazione pubblica, ITALTER S.p.A. e SIRAP S.p.A., create negli anni ottanta, operanti rispettivamente nel settore dei servizi di ingegneria e delle opere pubbliche. In seguito alla messa in liquidazione delle predette società, il legislatore regionale ha provveduto ad autorizzare l'amministrazione regionale ad avvalersi del personale proveniente dalle stesse mediante contratti a termine, attribuendo al medesimo personale il trattamento economico corrispondente a quello proprio del contratto collettivo nazionale dei lavoratori edili, con una retribuzione comunque non superiore a quella attribuita al personale della Regione con pari qualifica e pari anzianità di servizio. Successivamente, si è provveduto a prorogare i contratti a tempo determinato in essere, estendendo ulteriormente la possibilità di impiego del suddetto personale anche per l'espletamento di attività permanenti, con disposizioni legislative regionali dichiarate costituzionalmente illegittime

dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 153 del 1997, sulla base del *“rovesciamento di priorità tra interesse dell'istituzione alla funzione e interesse delle persone all'impiego che la Costituzione, all'art. 97, ha inteso evitare”*. In seguito, il legislatore statale, ai sensi dell'articolo 23^{quater} del decreto-legge 30 gennaio 1998, n. 6 (Ulteriori interventi urgenti in favore delle zone terremotate delle regioni Marche e Umbria e di altre zone colpite da eventi calamitosi), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 marzo 1998, n. 61, autorizzava la Regione siciliana a stipulare contratti a tempo determinato con il personale in questione. Il legislatore regionale provvedeva, poi, ai sensi dell'articolo 48 della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 21 (Norme finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'anno finanziario 2001), a equiparare il trattamento economico dell'ex personale ITALTER e SIPAR, assunto a tempo determinato, a quello dei dipendenti regionali, *“a parità di qualifica e di anzianità di servizio”*. Il legislatore statale, viceversa, quasi contemporaneamente, stabiliva, all'articolo 20 (rubricato *“Disposizioni particolari in materia di assunzioni di personale nella regione Sicilia”*) della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria per il 2002) che *“[l]a regione Sicilia e gli enti locali della regione medesima provvedono alla trasformazione in rapporti a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro a tempo determinato”* instaurati *“dalla regione medesima e dagli enti locali delle province di Siracusa, Catania e Ragusa, colpiti dagli eventi sismici del dicembre 1990, sulla base di apposite procedure selettive, nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno di personale, nei limiti delle dotazioni organiche”* e *“a valere sulle disponibilità dei fondi assegnati alla regione Sicilia ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 1991, n. 433, e successive modificazioni”*. In quell'occasione si è inoltre disposta la proroga dei contratti a tempo determinato *“in attesa della definizione delle procedure selettive e, comunque, fino al 31 dicembre 2002”*.

In realtà, la Regione non ha provveduto alla stabilizzazione nei termini e alle condizioni richiamate, nonostante quanto stabilito dall'articolo 20 della l. 448/2001, ma ha provveduto a prorogare i contratti a tempo determinato in essere *“nelle more della definizione del processo di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato dalla Regione”* (articolo 1 della legge della Regione siciliana 21 agosto 2007, n. 15, recante *“Disposizioni finanziarie urgenti in materia di protezione civile e vigilanza dei siti culturali. Disciplina comunitaria applicabile in materia di agevolazioni “de minimis”. Abrogazione di norme”*). Il legislatore statale, dal canto suo, è tornato sul tema con l'articolo 2, comma 553, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato- legge finanziaria 2008), autorizzando la Regione siciliana *“alla trasformazione a tempo indeterminato dei contratti stipulati con il personale di protezione civile proveniente da organismi di diritto pubblico individuato dall'articolo 76 della legge regionale della Regione siciliana 1^o settembre 1993, n. 25, e successive modificazioni [...]”*, questa volta *“in deroga ai limiti imposti dall'articolo 20, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e con oneri a carico del proprio bilancio”*. L'articolo 31 della l.r. 8/2016 modifica l'articolo 49, comma 17, della l.r. 9/2015, volto a determinare, in vista della *“razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica”*, una riorganizzazione dell'apparato amministrativo regionale, al fine di *“conseguire una riduzione delle strutture intermedie e delle unità operative di base”* (comma 1). In questa prospettiva, il testo originario del comma 17 disponeva che *“[i]l dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale aggiorna il ruolo unico della dirigenza con l'individuazione dei dirigenti privi di incarico”* in un apposito elenco che i dirigenti generali utilizzano, in vista del conferimento diretto di incarichi, nelle ipotesi di mancata presentazione di istanze. Con

l'impugnato articolo 31 della l.r. 8/2016 si è specificato che, in caso di mancata presentazione delle istanze, i dirigenti generali utilizzano, al fine di provvedere al conferimento diretto degli incarichi dirigenziali, in subordine rispetto all'elenco dei dirigenti regionali privi di incarico, *"i dirigenti equiparati ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 38 e dell'articolo 48 della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 21, richiamate al comma 553 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, tenendo conto del curriculum vitae, delle esperienze maturate e degli incarichi ricoperti"*. La Corte evidenzia che dai lavori preparatori dell'assemblea regionale emerge chiaramente che la norma mira ad equiparare al personale di ruolo della Regione siciliana, includendoli nel ruolo dei dirigenti, il personale, costituito dagli ex dirigenti ITALTER e SIRAP, assunti con contratti a tempo determinato ripetutamente prorogati dalla Regione, ancora privo del riconoscimento di *"mansione e qualifica del dipendente regionale"*. La Corte richiama preliminarmente le precedenti proprie sentenze in cui si riafferma che *"la regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici"* (sentenze nn. 248 del 2016, 7 del 2015, 134 del 2014, 227 e 167 del 2013) e, con specifico riguardo alla possibilità di inquadramento nel ruolo dei dirigenti regionali con incarico a tempo indeterminato di personale proveniente da una società a partecipazione pubblica, in cui svolgeva incarichi dirigenziali a tempo determinato, ha precisato che *"un interesse pubblico per la deroga al principio del pubblico concorso, al fine di valorizzare pregresse esperienze professionali dei lavoratori assunti, può ricorrere solo in determinate circostanze"* (sentenza n. 167 del 2013), indicando, in particolare, che la legge *"subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e preveda procedure di verifica dell'attività svolta"* (sentenza n. 167 del 2013 e, tra le tante, sentenza n. 189 del 2011 e n. 215 del 2009) e che la deroga sia *"contenuta entro determinati limiti percentuali"* (si veda, sul punto, anche la sentenza n. 167 del 2013). La Corte ha quindi ribadito che se *"il principio dettato dall'art. 97 Cost. può consentire la previsione di condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione"* (sentenza n. 189 del 2011), è necessario, tuttavia, che *"l'area delle eccezioni alla regola del concorso"* sia *"rigorosamente delimitata"* e non si risolva *"in una indiscriminata e non previamente verificata immissione in ruolo di personale esterno attinto da bacini predeterminati"* (cfr. sentenza n. 227 del 2013), ma siano forniti *"elementi precisi"* (non rinvenibili mediante una mera *"ricognizione dei requisiti per accedere ai ruoli dell'amministrazione regionale ed ipotetica prova selettiva"*), idonei a *"indurre a ritenere più adeguato al fine del buon andamento dell'amministrazione regionale il reclutamento diretto dei dipendenti già utilizzati dalla disciolta società in house"*, non *"facendo esclusivo assegnamento, per la dimostrazione dell'assunto, sulla ratio di tutela dei lavoratori occupati nella società in liquidazione"* (sentenze n. 52 del 2011 e n. 195 del 2010). L'articolo 31 della l.r. Sicilia 8/2016 mira quindi a tutelare gli ex dipendenti delle società ITALTER e SIPAR in violazione dei requisiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale come indispensabili a consentire una deroga alla regola del pubblico concorso, non rispettando le condizioni ritenute idonee a giustificare deroghe al principio del pubblico concorso, né sotto il profilo della delimitazione dell'inserimento in termini percentuali, né sotto quello della previsione di una valutazione preventiva dell'attività svolta dal dirigente, ma limitandosi a riferirsi, genericamente, al *curriculum vitae*, alle esperienze maturate e agli incarichi ricoperti, né, ancora sotto il profilo della verifica del soddisfacimento di specifiche

necessità funzionali dell'amministrazione, e, quindi, di "*peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico*" (sentenza n. 7 del 2015).