

Sentenza. n. 5 depositata il 28 gennaio 2020

Materia: Ordinamento civile, principi fondamentali di coordinamento finanza pubblica

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Asserita violazione degli articoli 3, 51, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018 n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), **artt. 24, 28, 47 (recte: 47, comma 1), 53 e 55**

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 24, 47, comma 1, e 53 della l.r. n.38 del 2018

dichiarazione di cessazione della materia del contendere in riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della l.r. n.38 del 2018

dichiarate non fondate le questioni relative agli artt. 47, comma 1 e 55 della l.r. n.38 del 2018, in riferimento all'art.117, secondo comma, lettera l), della Costituzione

I singoli articoli impugnati della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38, sono stati esaminati separatamente dalla Corte costituzionale in considerazione delle distinte censure ad essi riferite e dei distinti parametri costituzionali evocati.

L'art. 24 della l.r. n.38 del 2018 prevede l'inquadramento automatico nei ruoli della Regione Basilicata del personale dipendente a tempo indeterminato degli enti pubblici economici e delle società a totale partecipazione pubblica, in servizio da almeno cinque anni presso gli uffici regionali. Questa norma è stata impugnata perché ritenuta lesiva della regola (art. 97, Cost.) che prevede il pubblico concorso per accedere agli impieghi pubblici e perché ritenuta contrastare con il principio dell'accesso agli uffici pubblici a tutti i cittadini in condizione di uguaglianza (artt.3 e 51, Cost.).

La Corte ha ritenuto fondate le questioni sollevate dal ricorrente, conformandosi ad una giurisprudenza consolidata che riconosce la legittimità di deroghe al principio dell'accesso alla pubblica amministrazione per concorso soltanto quando siano funzionali, esse stesse, al buon andamento dell'amministrazione e siano adottati adeguati accorgimenti selettivi che assicurino la professionalità richiesta per il ruolo da ricoprire e il rispetto del principio d'uguaglianza. Quest'ultimo non verrebbe in tal modo sostanzialmente leso (e la deroga sarebbe allora legittima), proprio in virtù della previsione di una selezione e del soddisfacimento di una esigenza pubblica peculiare o straordinaria.

L'impugnato art. 24 della l.r. n.38 del 2020, prevedendo l'inquadramento automatico nei ruoli della Regione di personale di enti di diritto privato, soltanto su domanda, prevede, invece, una deroga al principio dell'assunzione all'impiego pubblico per concorso che non raggiunge livelli minimi di

legittimità e sostanza in definitiva soltanto un ingiustificato privilegio per i beneficiari della disposizione normativa.

L'art. 28 della l.r. n.38 del 2018 ha modificato l'art.10 comma 2, della l.r. n.2 del 1995, introducendo la tutela degli animali esotici ed istituendo i Centri di Recupero degli Animali Selvatici ed Esotici (C.R.A.S.E). La disposizione è stata censurata del ricorrente, che l'ha ritenuta in contrasto con i principi fondamentali (in materia della tutela della salute umana e animale) fissati dalla legge n. 157 del 1992. In breve, si ritiene che la tutela negli stessi Centri, C.R.A.S.E, di specie animali con stato sanitario e provenienza diversa può ostacolare la prevenzione di malattie della fauna selvatica in difficoltà.

Dopo il ricorso di legittimità costituzionale, la Regione Basilicata ha nuovamente legiferato in materia modificando, ad opera dell'art.16 della l.r. n.4 del 2019, l'art.10, comma 2 della l.r. n.2 del 1995, che, novellato, così dispone: *“per la cura e la riabilitazione della fauna selvatica, la Regione si avvale dei Centri di Recupero degli Animali Selvatici (C.R.A.S.) ..., anziché dei Centri di Recupero degli Animali Selvatici ed Esotici (C.R.A.S.E).*

A seguito dell'intervento normativo sopra evocato, della richiesta da parte della Regione Basilicata della cessazione della materia del contendere e della rinuncia del ricorrente, la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

L'art. 47, comma 1, della l.r. n.38 del 2018, prevede la proroga fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione delle graduatorie delle selezioni riservate (indette ai sensi dell'art.4, comma 6 del D.L. n.101/2013, convertito con modificazioni dalla Legge n.125/2013, oggetto delle procedure di stabilizzazione, ex art.20, comma 1, del D.lgs. n.75/2017).

Il ricorrente ha censurato la suddetta proroga *sine die* delle procedure di stabilizzazione, ritenendo la stessa contrastante con il principio di coordinamento di finanza pubblica (norma interposta) dettato dal **comma 1148, lett.a), dell'art. 1 della Legge 27/12/2017 n.205** (Legge Bilancio 2018) che limita al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti al 31 dicembre 2017.

L'Avvocatura statale ha inoltre contestato la competenza legislativa regionale in materia, ritenendo che la stessa afferisca all'ordinamento civile e sia, pertanto, riservata allo Stato dall'art.117, comma secondo, lett.l), Cost..

Successivamente alla proposizione del ricorso, l'impugnato art. 47, comma 1, è stato abrogato dall'art.17, comma 1, della l.r. n.4 del 2019; tuttavia, essendo la legge di abrogazione entrata in vigore il 15 marzo 2019 e nel dubbio di una possibile applicazione della norma abrogata (vigente dal 22 novembre 2018), la Corte ha esaminato le questioni nel merito.

La tesi che la disciplina sull'efficacia delle graduatorie rientri nell'ordinamento civile, riservata alla competenza statale, non è stata accolta dalla Corte che, invece, ha riaffermato (sentenza n.380 del 2004) la distinzione tra la disciplina del rapporto di lavoro già instaurato presso le pubbliche amministrazioni (questa solo afferente all'ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa statale ex art.117, comma secondo, lett. l), Cost.) e la disciplina sui concorsi per l'accesso al pubblico impiego, marcatamente pubblicistica per la sua connessione all'applicazione dei principi costituzionali del buon andamento della P.A. e del libero accesso agli uffici pubblici a tutti i cittadini (artt.97 e 51, Cost.). Le graduatorie costituendo il provvedimento amministrativo conclusivo delle procedure selettive sono antecedenti al rapporto di lavoro e non rientrano nella disciplina privatizzata.

La Corte ha però dichiarato l'illegittimità costituzionale della proroga sine die delle procedure di stabilizzazione, ravvisando il contrasto della proroga con la prescrizione di cui al **comma 1148, lett.a), dell'art. 1 della Legge 27/12/2017 n.205**, quale parametro interposto che sostanzia i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica vigenti al momento dell'entrata in vigore della norma regionale impugnata.

Gli artt. 53 e 55 della l.r. n.38 del 2018 disciplinano la proroga di contratti di collaborazione presso l'amministrazione regionale.

L'avvocatura dello Stato lamenta che tali proroghe, agendo su rapporti di lavoro già instaurati, vertano sulla materia dell'ordinamento civile, riservato alla competenza legislativa esclusiva del legislatore statale, un ambito nel qual non è consentito alla Regione di legiferare. Nel ricorso è inoltre censurata la mancanza di conformità di tali proroghe con quanto previsto dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 che ammette il ricorso ai contratti di collaborazione unicamente in caso di accertata impossibilità oggettiva di utilizzare per il medesimo scopo il personale già a disposizione dell'amministrazione. La Corte ha, però, ravvisato differenze tra i contenuti e gli ambiti di operatività della disciplina prevista nei due distinti articoli.

L'art. 53 della l.r. n.38 del 2018 proroga, al 31 dicembre 2019 e al 30 giugno 2010, la scadenza di contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento delle attività puntualmente individuate al comma 1 (in ambito sanitario e farmacologico), per le quali sono evidenti la loro riconducibilità all'ordinamento civile e la non conformità ai dettami **dell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001**. Per la Corte, l'individuazione di quei contratti di collaborazione non consente *“una chiara distinzione rispetto alle funzioni ordinarie dell'amministrazione regionale. Né risulta agevole valutare l'effettiva necessità della proroga dei contratti di collaborazione ai fini del completamento in via eccezionale delle prestazioni richieste”*.

La disciplina di cui all'impugnato art. 53 della l.r. n. 38 del 2018 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per non essere conforme all'**art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001** (norma interposta) che dispone rigorose limiti alle deroghe al divieto di proroga delle collaborazioni esterne per attività che possono essere svolte dai dipendenti pubblici in organico alle amministrazioni.

Diverso è stato, invece, il convincimento della Corte sul contenuto dell'**art. 55 della l.r. n.38 del 2018** che proroga al 31 dicembre 2013 il termine di scadenza dei contratti di collaborazione stipulati al fine di assicurare il rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa dell'Amministrazione regionale e l'accompagnamento per l'accelerazione e l'efficacia delle attività connesse all'attuazione ed alla programmazione FSE 2014-2020, FESR 2014-2020 E FEASR 2014-2020.

La Corte ha dichiarato che la proroga dei contratti di collaborazione ora richiamati non è contrastante con i divieti posti dal più volte sopra citato **art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001**

e non è lesiva delle competenze statali materia di ordinamento civile in quanto consente alla Regione di continuare ad avvalersi della collaborazione di esperti per la realizzazione degli specifici programmi che devono essere realizzati con i Fondi strutturali europei per i quali sono anche previste tempistiche e sanzioni per le inadempienze (art. 136 del regolamento (UE) N. 1303/2013). Per questo motivo è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.55 della legge della Regione Basilicata n.38 del 2018.