

**Sentenza:** n. 194 del 9 luglio 2020

**Materia:** impiego pubblico, coordinamento della finanza pubblica, ordinamento civile

**Parametri invocati:** artt. 51, primo comma, 81, 97, 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** art. 64 e 75, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale); artt. 23 e 31 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale); art. 22 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n.17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie).

**Esito:**

1) illegittimità costituzionale parziale dei seguenti articoli:

- art. 64, comma 1, della l.r. 8/2018 nella parte in cui prevede il transito dei soggetti ivi indicati con contratto a tempo indeterminato, anche parziale, presso la Resais spa;
- art. 75, commi 2 e 3, della medesima legge nella parte in cui non prevede il rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122;
- art. 23 della l.r. 1/2019 nella parte in cui prevede il transito di soggetti titolari di contratto di lavoro a tempo determinato presso la Resais spa con contratto di lavoro a tempo indeterminato;

2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dei seguenti articoli:

- art. 75, commi 2, 3, 4, della l.r. 8/2018 promosse in riferimento agli artt.81, 117, terzo comma, Cost.;
- art. 31, commi 1 e 2, della l.r. 1/2019 promosse in riferimento agli artt. 51, 81, 97 e 117, terzo comma, Cost.;
- art. 22 della l.r. 17/2019 promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.,

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

**Sintesi:**

L'art. 64 (Tutela per i soggetti appartenenti al bacino "Emergenza Palermo" (PIP)) della legge in oggetto prevede il transito, con contratto a tempo indeterminato, presso la società Resais spa, partecipata dalla Regione, di soggetti attualmente utilizzati nelle pubbliche amministrazioni.

Il comma 2 dell'art. 75 della medesima legge, che sostituisce le parole «31 dicembre 2017» con le parole «30 giugno 2018», secondo il ricorrente, determinerebbe la proroga del termine entro il quale le aziende sanitarie provinciali (ASP), in attuazione delle disposizioni di cui al d.lgs. 222/2015 e nelle more delle procedure di selezione tese alla stabilizzazione del rapporto di lavoro, sono autorizzate a prorogare i contratti del personale sanitario di cui alla legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria).

Il comma 3 del medesimo articolo, prevedendo che nelle more delle procedure di selezione finalizzate alla stabilizzazione, le ASP sono autorizzate a prorogare, sino al 31 dicembre 2018, i rapporti di cui all'art. 3 del d.lgs. 222/2015, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché amplierebbe il limite temporale di durata dei predetti contratti, contravvenendo alle disposizioni statali di cui all'art. 2, comma 283, della legge n. 244 del 2007 e all'art. 3, comma 7, del d.lgs. 222/2015, da ritenersi espressione di principi fondamentali nella materia di «coordinamento della finanza pubblica».

Il comma 4 dell'art. 75 prevedendo che, al fine di non disperdere le professionalità già riconosciute dalla legge 740/1970 ed assicurare il qualificato servizio di assistenza ai detenuti, le ASP sono autorizzate ad indire procedure selettive rivolte al personale di cui all'art. 3 del d.lgs. 222/2015, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto tali disposizioni non garantirebbero che il personale che si intende stabilizzare sia attualmente impiegato con rapporto di lavoro a tempo determinato a valere su risorse che soggiacciono al limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010.

I medesimi commi dell'art. 75 della legge in oggetto sono stati inoltre censurati in riferimento all'art. 81 Cost.

L'art. 23 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale) prevede che i soggetti titolari di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato che «prestano servizio presso gli enti in dissesto, gli enti deficitari [...], i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane [...]» transitino in apposita area speciale transitoria a esaurimento istituita presso la Resais spa, con la conseguente trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Esso è stato invece impugnato per violazione degli artt. 51, 97, quarto comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 e all'art. 19, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 175 del 2016. Secondo il ricorrente, infatti, in primo luogo, per effetto di tale disposizione, i lavoratori assunti a tempo determinato, con modalità alternative al pubblico concorso, e quindi senza previo espletamento di una procedura concorsuale, accederebbero ai benefici della stabilizzazione, peraltro attraverso procedure integralmente riservate non rivolte, dunque, all'esterno. In secondo luogo, la costituzione di un'area transitoria ad esaurimento all'interno della società regionale Resais spa, prescindendo dal piano dei fabbisogni, si porrebbe in contrasto con la previsione di cui all'art. 19 del d.lgs. 175/2016; tale disposizione, ai commi 5 e 6, impone alle amministrazioni pubbliche socie di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale, e alle società partecipate di perseguire concretamente gli obiettivi assegnati. La disposizione censurata violerebbe, dunque, i principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» di cui alle disposizioni statali indicate.

L'art. 31, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 1/2019, stabilisce, invece, che tutto il personale di sanità penitenziaria trasferito ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 222/2015, ed ancora in servizio alla data del 31 dicembre 2018, è inquadrato secondo specifiche modalità stabilite con decreto dell'Assessore regionale per la salute, con l'istituzione di un ruolo ad esaurimento fino ai raggiunti limiti di età previsti dalla legge n. 740 del 1970 in atto vigenti. Tale disposizione è stata impugnata per violazione degli artt. 51, primo comma, 81, 97, 117, terzo comma, Cost., in relazione al d.P.C.m. 1° aprile 2008, adottato ai sensi dell'art. 2, comma 283, della legge 244/2007. Secondo il ricorrente, la disposizione regionale, ampliando il limite temporale stabilito al 31 dicembre 2017 dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. 222/2015 e dall'art. 3, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016, ricomprenderebbe nel processo di stabilizzazione anche i rapporti di lavoro già oggetto di impugnativa di cui al ricorso n. 44 del 2018; inoltre, si porrebbe in contrasto con l'indicato d.P.C.m., il quale costituisce principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito del trasferimento del personale sanitario penitenziario, al Servizio sanitario regionale (SSR).

Il comma 2 di tale articolo stabilisce che le ASP sono autorizzate ad avviare selezioni pubbliche per l'immissione in ruolo del personale sanitario infermieristico di cui alla legge n. 740 del 1970, in essere alla data del 28 febbraio 2015, ancora esistenti alla data di entrata in vigore del predetto d.lgs. n. 222 del 2015 e trasferito a decorrere dalla medesima data di entrata in vigore dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia alle ASP della Regione. Anche tale disposizione è stata impugnata per contrasto con gli artt. 51, primo comma, 81, 97, 117, terzo comma, Cost., in quanto le procedure selettive previste al comma 2 non sarebbero riconducibili al limite di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 e al piano di reclutamento speciale previsto in via transitoria dall'art. 20 del d.lgs.75/2017, determinando risvolti onerosi non compatibili con la cornice economico-finanziaria programmata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Siciliana è sottoposta.

Infine, l'art. 22 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie), nel prevedere, mediante linee guida dell'assessore regionale, la disciplina di rapporti di lavoro riconducibili alla legge 740/1970, introducendo, altresì, un regime di incompatibilità, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., secondo cui la disciplina dei rapporti di lavoro è riconducibile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile». Essa, inoltre, violerebbe gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in quanto darebbe luogo ad una proroga dei contratti già oggetto di impugnativa, comportando oneri non compatibili con la cornice economico-finanziaria programmata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Siciliana è sottoposta, e si porrebbe in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, quali sono le disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale degli enti del SSN.

Per quanto concerne il merito, la Corte costituzionale ha suddiviso le questioni di legittimità costituzionale in due gruppi in ragione della connessione di argomenti.

Il primo gruppo ha ad oggetto le disposizioni che intervengono sulla disciplina del rapporto di lavoro del personale precario della Regione Siciliana e, dunque, l'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 e l'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019.

Il secondo gruppo ha, invece, ad oggetto le disposizioni che riguardano la disciplina dei rapporti di lavoro nel settore della sanità penitenziaria e, dunque, l'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, l'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 e l'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

Per quanto concerne il primo gruppo di questioni di legittimità costituzionale, la Corte ha ritenuto fondata la questione avente ad oggetto l'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Secondo la Corte, la possibilità di una disciplina speciale per le società a partecipazione pubblica di diritto singolare quale è la Resais spa (società costituita dall'ente siciliano per l'industria e che vede la Regione stessa come socio unico) non consente, però, una deroga alle regole del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regione. In particolare, il transito presso di essa «con contratto a tempo indeterminato, anche parziale», è previsto ex lege, in forza della disposizione censurata, con un mutamento soggettivo e oggettivo di rapporti, in via generale, formativi in corso presso amministrazioni pubbliche della Regione: una vera e propria novazione del rapporto che appartiene alla materia dell'«ordinamento civile» ed eccede pertanto le competenze legislative della Regione Siciliana. I soggetti beneficiari di tale misura sono soggetti impegnati in lavori socialmente utili e dunque in rapporti di tipo formativo, piuttosto che lavorativo, in favore di amministrazioni pubbliche della Regione; rapporti che, in forza della disposizione censurata, mutano – con l'effetto della loro stabilizzazione ex lege – in contratti a tempo indeterminato, anche parziale, presso la Resais spa secondo non meglio definite “procedure di transito” e comunque non nel rispetto della disciplina delle eccedenze di personale e delle nuove assunzioni dettata, per le società a partecipazione pubblica, dal d.lgs.175/2016, segnatamente agli artt. 19, 20 e 25.

La Corte, nel delineare i confini tra ciò che è ascrivibile alla materia «ordinamento civile» e ciò che, invece, è riconducibile alla competenza legislativa residuale regionale, ha di recente ribadito «che sono da ricondurre alla prima “gli interventi legislativi che [...] dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (ex multis, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015)” (sentenza n. 32 del 2017) e rientrano, invece nella seconda, “i profili pubblicistico – organizzativi dell’impiego pubblico regionale” (sentenze n. 241 del 2018 e n. 149 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 191 del 2017 e n. 63 del 2012)» (sentenza n. 25 del 2020).

Essa ha affermato che deve ritenersi integrata la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., quando la disciplina regionale, consentendo la trasformazione di contratti precari di lavoratori in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto, e determina, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico, ovvero il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione (sentenza n. 51 del 2012).

Ciò è vero anche per una Regione ad autonomia speciale, quale la Regione Siciliana. La Corte ha infatti ripetutamente affermato la riconducibilità della regolamentazione del rapporto di pubblico impiego privatizzato ovvero contrattualizzato, ivi compreso quello relativo al personale delle Regioni a statuto speciale, alla materia «ordinamento civile» di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (ex plurimis, sentenze n. 16 del 2020, n. 81 del 2019, n. 172 del 2018, n. 257 del 2016, n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007).

La Corte ritiene fondata per le medesime ragioni anche la questione di legittimità costituzionale dell’art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, in riferimento sia all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sia all’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 19, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 175 del 2016 in quanto principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento, in particolare quanto alle assunzioni del personale.

La Corte ha ripetutamente «qualificato le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto le stesse perseguono la finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale» (così le sentenze n. 72 del 2013 e n. 51 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 231 del 2017); principi compatibili con la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali di cui all’art. 23 del d.lgs. n. 175 del 2016. La Corte ha chiarito che vi è la possibilità della stabilizzazione di tali rapporti di lavoro a tempo determinato ma non già ex lege in forza della disposizione regionale dichiarata costituzionalmente illegittima in parte qua ma piuttosto nel rispetto e in applicazione della disciplina delle società a partecipazione pubblica di cui al d.lgs. n. 175 del 2016 e segnatamente dell’art. 19, commi 5 e 6, sulla gestione del personale, oltre che dell’art. 20, comma 4, quanto alle limitazioni per procedere a nuove assunzioni.

Veniamo ora all’esame del secondo gruppo di questioni di legittimità costituzionale, riguardanti il personale della sanità penitenziaria e concernenti l’art. 75, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, l’art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 e l’art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

La Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 75, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, in riferimento alla violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. Con tali disposizioni il legislatore regionale ha prorogato la durata dei contratti a termine del personale sanitario, di cui alla legge n. 740 del 1970, con l’assunzione dell’onere economico conseguente a tale proroga. Per la Corte, la previsione di proroghe, rispettivamente al 30 giugno 2018 e al 31 dicembre 2018, ampliando il limite temporale di durata dei predetti contratti, integra la violazione di un principio di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) in relazione all’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, che pone un limite di spesa per tale personale a tempo determinato (pari al cinquanta per cento della spesa

sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009). La Corte ha già affermato che tale disposizione reca un principio fondamentale in tema di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 89 del 2014 e n. 61 del 2014).

Non è stata, invece, ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 4, della legge reg. Siciliana, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto la disposizione censurata, rinviando alle procedure selettive di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, da effettuarsi nel rispetto del limite di spesa di cui al citato comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, garantisce il rispetto del limite di spesa indicato, e pertanto non viola l'art. 117, terzo comma, Cost.

Ugualmente non è stata ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Siciliana, n. 8 del 2018, promossa in riferimento all'art. 81 Cost. Ciò in quanto l'art. 103 di tale legge, nel prevedere che gli effetti della manovra finanziaria e la relativa copertura sono indicati nei prospetti allegati, conduce a escludere la violazione dell'art. 81 Cost.

Anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 51, 81, 97 e 117, terzo comma, Cost., non sono state ritenute fondate. Per la Corte, con l'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, il legislatore regionale, in esecuzione di quanto disposto dalle norme di attuazione statutarie di cui al d.lgs. n. 222 del 2015, ha dato seguito alle procedure di inquadramento del personale di sanità penitenziaria (comma 1) e di trasferimento del personale infermieristico (comma 2) che, ai sensi della legge n. 740 del 1970, era già titolare di contratti a tempo indeterminato con l'amministrazione penitenziaria. A tanto il legislatore regionale ha provveduto attraverso le risorse finanziarie di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015. L'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 deve essere interpretato, dunque, nel senso che esso si riferisce ai rapporti di lavoro con incarico a tempo indeterminato ai sensi della legge n. 740 del 1970. Così interpretato, esso non determina la trasformazione di rapporti di lavoro a termine in rapporti a tempo indeterminato, con conseguente stabilizzazione degli stessi, come invece paventato dalla difesa dello Stato. Di qui l'insussistenza della violazione degli artt. 51 e 97 Cost. Poiché poi la disposizione censurata, anche sotto il profilo delle risorse finanziarie, attua quanto previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015, non viola i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, né l'art. 81 Cost.

Non è stata ritenuta fondata neppure la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Per la Corte, infatti, nel contesto del trasferimento dei rapporti della sanità penitenziaria nell'area della medicina convenzionata con il SSR, la disposizione censurata si limita a riconoscere che l'attribuzione degli incarichi a tempo indeterminato deve tener conto della disciplina delle incompatibilità applicabile ai medici della sanità convenzionata, ma non attribuisce all'Assessore regionale per la salute alcun potere regolatorio in deroga nell'adozione delle menzionate linee guida.

Ugualmente non fondate sono state ritenute le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. Viene infatti in rilievo il già richiamato art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015 che assicura che la disposizione censurata si colloca nel rispetto di tale norma di attuazione dello statuto speciale di autonomia della Regione Siciliana.