

Sentenza: 3 maggio 2016 n. 202 (*deposito del 20 luglio 2016*)

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: articoli 3, primo comma, 35, 97, secondo comma, 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo, quarto e sesto comma, 118, 119, primo e quarto comma, e 120 della Costituzione.

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regioni Lombardia, Puglia, Veneto,

Oggetto: articolo 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015).

Esito:

- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;
- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, nel testo modificato dall'art. 4, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2015, e nella parte in cui disciplina l'assunzione dei vincitori di concorso pubblico;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, nel testo modificato dall'art. 4, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2015, e nella parte in cui disciplina l'assunzione delle unità soprannumerarie;

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Le Regioni Lombardia, Puglia e Veneto, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), in riferimento agli articoli 3, primo comma, 35, 97, secondo comma, 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo, quarto e sesto comma, 118, 119, primo e quarto comma, e 120 della Costituzione. La disposizione impugnata prevede che le *“regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità”*. Essa si inserisce nel processo di riordino delle Province e delle Città metropolitane, avviato con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), che comporta, anche in forza dell'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, una riduzione del personale di questi enti. In base all'art. 1, comma 91, della l. 56/2014, ferme le funzioni fondamentali indicate dalla medesima legge, gli ulteriori compiti delle Province sono individuati mediante accordo tra lo Stato e le Regioni in sede di Conferenza unificata. Le Regioni sono tenute a dare attuazione all'accordo entro sei mesi, in base all'art. 1, comma 95, della l. 56/2014. È stato così adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali), recante, tra l'altro, i criteri generali per l'individuazione delle risorse umane da trasferire (art. 4). La legge impugnata conduce a compimento la fase di riallocazione del personale, determinando una riduzione percentuale delle dotazioni organiche delle Province e delle Città metropolitane (art. 1, comma 421). L'art. 1, comma 424, oggetto del ricorso,

vincola le risorse di cui dispongono Regioni ed enti locali per le assunzioni a tempo indeterminato, destinandole, oltre che all'immissione in ruolo dei vincitori dei concorsi già espletati, al ricollocamento del personale in mobilità. Le Regioni Lombardia e Puglia premettono che il ricollocamento dei dipendenti pubblici, conseguente alla riduzione dell'organico, ha preceduto la conclusione del processo di allocazione delle funzioni amministrative, sicché esso non può reputarsi corrispondente al novero dei compiti che effettivamente verranno sottratti alle Province e alle Città metropolitane per essere assegnati alle Regioni e agli enti locali. Di conseguenza, questi ultimi si troverebbero nella condizione di assumere personale privo delle qualifiche professionali di cui in concreto hanno necessità, in violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., oltre che, secondo la Regione Puglia, degli artt. 114, secondo comma, 117, sesto comma, e dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione. Inoltre, le Regioni Lombardia e Puglia lamentano la natura dettagliata della previsione, che sarebbe in contrasto con l'autonomia finanziaria regionale (art. 119, primo comma, Cost. e, secondo la Regione Lombardia, anche art. 117, terzo comma, Cost.). Infine, la Regione Puglia rileva che la norma censurata non si basa su alcun titolo di competenza legislativa dello Stato, posto che eccede quella indicata dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., violando anche quest'ultimo parametro costituzionale. La Corte rileva, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso della Regione Veneto, che è del tutto privo di un'autonoma motivazione a proposito dei vizi di legittimità costituzionale della norma impugnata. La Corte, inoltre, sempre preliminarmente, dichiara l'inammissibilità della censura formulata dalla Regione Puglia con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., perché basata su un parametro che non attribuisce alcuna competenza alla Regione e richiama in proposito la sentenza 116/2006. La Corte ammette le censure fondate sugli articoli 3 e 97 Cost., poiché la ricorrente ha adeguatamente motivato per dimostrare la ridondanza di tali profili sull'autonomia organizzativa regionale e locale. La Corte dichiara inammissibili i ricorsi delle Regioni Lombardia e Puglia, per carenza di motivazione, con riguardo alla parte della disposizione censurata che si riferisce ai vincitori di concorsi già conclusi. Per la Corte le questioni non sono fondate ed è necessario ricercare l'eventuale competenza statale da opporre, con carattere di prevalenza, all'autonomia organizzativa e gestionale delle Regioni fondata sull'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 282 del 2002). È infatti evidente che il vincolo imposto, quanto alla individuazione del personale da assumere per gli anni 2015 e 2016, comprime tale autonomia, oltre che quella finanziaria presidiata dall'art. 119 Costituzione. La Corte sostiene che, la ridefinizione delle funzioni amministrative, spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale, secondo criteri concordati sulla base di intesa tra lo Stato e le Regioni (art. 1, comma 92, della l. 56/2014). Perciò si giustifica un intervento del legislatore statale avente ad oggetto, in termini generali, le dotazioni organiche. La Corte, richiama la sentenza 159/2016 che ha escluso la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 421, della legge impugnata, con cui è stata determinata la percentuale di personale "*perdente posto*" presso le Province e le Città metropolitane. La disposizione censurata risponde alle conseguenti finalità di "*evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro*" di chi sia allo stato dipendente pubblico e di ottenere allo stesso tempo "*un contenimento della spesa per il personale*" e richiama in proposito la sentenza 388/2004. Per la Corte è nella discrezionalità legislativa statale la scelta di preservare, per quanto possibile, i rapporti di lavoro in corso (art. 1, commi 427 e 428, della legge impugnata), anche alla luce delle competenze professionali che i lavoratori hanno acquisito nel corso degli anni, e che possono tornare utili, quale che sia il livello di governo presso cui sia stata allocata la relativa funzione. Con riferimento al coordinamento della finanza pubblica, se le Regioni e gli enti locali potessero assumere nuovo personale per far fronte alle accresciute competenze amministrative, la spesa complessiva relativa a tale voce aumenterebbe, proprio a causa della necessità di preservare al contempo i rapporti di lavoro in corso presso le amministrazioni di provenienza, se del caso per mezzo del tempo parziale, e fino a che ciò sia possibile (art. 1, commi 427 e 428, della legge impugnata). Pertanto, sancisce la Corte, una volta rinvenuta la competenza dello Stato, in particolare nella potestà di dettare principi di coordinamento

della finanza pubblica, resta da verificare se essa possa spingersi fino alla compressione dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni sulla scelta del personale da assumere, posto che di regola la procedura di mobilità prevista dall'art. 34-bis del d.lgs. 165/2001, conserva in capo ad esse la valutazione relativa all'idoneità del profilo professionale, rispetto alle funzioni da affidare. Sotto questo aspetto, che coinvolge anche le censure relative agli articoli 3 e 97 Cost., bisogna considerare che la mobilità, nel caso di specie, parte dal presupposto di una redistribuzione di funzioni amministrative da Province e Città metropolitane verso Regioni ed enti locali, cosicché, in linea tendenziale, questi ultimi si troveranno gravati da compiti ulteriori, ai quali in precedenza assolvevano proprio i dipendenti soggetti alla mobilità. Si può quindi ragionevolmente presumere, in linea di principio, che sussista un nesso tra la natura delle nuove funzioni e la preparazione professionale del personale da riallocare. Nesso reso più stringente dall'art. 4, comma 1, lettera c), del d.p.c.m. 26 settembre 2014, che permette di individuare i dipendenti anche con riferimento “*ai compiti correlati alle funzioni oggetto di trasferimento*”. Al fine di selezionare il personale da riassorbire, le Regioni e gli enti locali possono quindi attendere la incipiente conclusione del processo di allocazione delle funzioni amministrative, e nel frattempo, assumendo i vincitori dei concorsi già esauriti, sono in grado di far fronte alle esigenze che non attengono all'accrescimento delle funzioni. Secondo la Corte, la disposizione censurata non contrasta con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, né invade la sfera di competenza legislativa regionale, la cui contrazione è un effetto indiretto dell'esercizio della potestà statale complessivamente basata sugli articoli 4, 114, 117, secondo comma, lettera p), e terzo comma, Costituzione e richiama le sentenze 417/2005 e 169/2007. Inoltre, la Corte ritiene che la norma censurata non abbia carattere di dettaglio e costituisca un principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto, la stessa Corte, ha da tempo reputato che l'incisione con misure transitorie, da parte dello Stato, di un rilevante aggregato della spesa pubblica, come quella per il personale, interviene a titolo di principio fondamentale della materia (sentenza 18/2013). La Corte, pertanto, dichiara inammissibili o non fondate, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.