

## **Sentenza: 3 dicembre 2019, n. 5 del 2020**

**Materia:** pubblico impiego; ordinamento civile

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Parametri invocati:** Articoli 3, 51, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** Articoli 24, 28, 47, 53 e 55 della legge regionale 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”

**Esito:**

1. Illegittimità costituzionale degli articoli 24, 47, comma 1, in relazione all’articolo 117, terzo comma, Cost., e dell’articolo 53 della l.r. Basilicata n. 38/2018
2. Cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale sollevata per l’art. 28 della l.r. Basilicata n. 38/2018
3. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 47, comma 1, della l.r. Basilicata 38/2018 con riferimento all’articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione
4. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 55 della l.r. Basilicata n. 38/2018, con riferimento alla violazione dell’art. 117, co. 2, lett. l), Cost.

**Estensore:** Federica Romeo

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale in relazione agli articoli 24, 28, 47, 53 e 55 della legge regionale Basilicata n. 38 del 2018, per violazione degli articoli 3, 51, 97, 117, co. 2, lett. l), e comma 3, della Costituzione.

L’articolo 24 della l.r. 38/2018 viene impugnato nella parte in cui dispone il transito automatico nell’organico 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, senza prevedere alcuna verifica di professionalità. Ciò comporterebbe una violazione della regola di accesso agli impieghi presso le amministrazioni pubbliche tramite concorso espressa dall’articolo 97 Cost., e con il principio secondo cui tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza di cui agli articoli 3 e 51 della Costituzione. In merito a tale questione, esiste una giurisprudenza costante della Corte costituzionale che ne dimostra la fondatezza. In diverse sentenze precedenti, la Corte ha delimitato rigorosamente la facoltà del legislatore di introdurre delle deroghe al principio del concorso pubblico, riconoscendo questa possibilità solo quando le deroghe siano funzionali al buon andamento della PA, laddove ricorrano straordinarie esigenze di interesse pubblico e sempre nel rispetto della verifica della professionalità del personale che viene assunto, poiché la necessità del concorso pubblico discende dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica

amministrazione e da quello del rispetto delle pari opportunità di accesso in capo a tutti i cittadini, di cui agli articoli 97 e 51 della Costituzione (sentenze n. 40/2018, 117/2017, 7/2015, 134/2014, 225/2010). Contrariamente, un trasferimento automatico del tipo previsto dalla norma in questione si risolverebbe in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari, in violazione dei principi costituzionali suddetti, poiché la norma regionale non soddisfa nemmeno le condizioni che giustificerebbero, secondo il predetto orientamento giurisprudenziale, la deroga al principio del pubblico concorso. Pertanto, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 24, l.r. Basilicata n. 38/2018.

In merito all'articolo 28 della medesima legge regionale, viene fatto oggetto di censure nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'articolo 10, l.r. Basilicata 9 gennaio 1995, n. 2 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), prevedendo che per la cura e la riabilitazione della fauna selvatica, la Regione si avvalga di Centri di Recupero degli Animali Selvatici ed Esotici (C.R.A.S.E.). Secondo il ricorrente, tale previsione si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore nazionale in materia di tutela della salute nella legge 11 febbraio 1992, n. 157, secondo cui gli animali esotici non devono essere collocati nei centri di recupero della fauna selvatica autoctona, in contatto con la stessa. Tuttavia, il ricorrente ha rinunciato parzialmente al ricorso, con riferimento alla questione in oggetto, a seguito dell'ulteriore sopravvenuta modifica dell'art. 10, co. 2, l.r. Basilicata n. 2/1995 da parte dell'articolo 16 della legge regionale del 13 marzo 2019, n. 4, per cui ad oggi la disposizione novellata prevede che per la cura e la riabilitazione della fauna selvatica, la Regione si avvale dei Centri di Recupero degli Animali Selvatici (C.R.A.S.) e non più dei C.R.A.S.E. Non è pervenuta da parte della Regione resistente l'accettazione della rinuncia, ma non risulta un interesse a coltivare il giudizio su questo punto e, in linea con una costante giurisprudenza della Corte, è possibile dichiarare il cessare della materia del contendere (sent. n. 171/2019; 94/2018; 19/2015).

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'articolo 47 della l.r. Basilicata 38/2018, il quale dispone la proroga, fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione, delle graduatorie delle selezioni riservate, indette ai sensi dell'articolo 4, comma 6 del d.l. 101/2013, convertito con modifiche nella L. 125/2013. Lo stesso articolo stabilisce che i candidati idonei ricompresi in tali graduatorie relative a selezioni per progressioni verticali indette antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150 del 2009 e approvate al 31 dicembre 2010, siano inquadrati, fino ad esaurimento delle stesse, a decorrere dal 1° marzo 2019. A detta del ricorrente, la norma in esame introduce una disciplina derogatoria, in materia di proroga di graduatorie regionali, in favore solo di alcuni soggetti determinati, pertanto in contrasto con la prescrizione dell'articolo 1, comma 1148, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), il quale limita la proroga delle graduatorie in oggetto solo fino al 31 dicembre 2018. Questo contrasto, secondo il ricorrente, invaderebbe la sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile (articolo 117, co. 2, lett. l), Cost.), contrasterebbe con il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, co. 3, Cost., e lederebbe i principi di eguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione *ex* articoli 3 e 97 Cost.

Il comma 1 dell'articolo 47 impugnato è stato abrogato successivamente alla proposizione del ricorso, tuttavia non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, poiché tra l'entrata in vigore della disposizione di cui all'articolo 47 e quella dell'abrogazione è intercorso un

intervallo di tempo piuttosto lungo entro cui non è possibile dimostrare che la norma poi abrogata non sia stata applicata *medio tempore*.

Entrando nel merito, la lesione della sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile (ex art. 117, comma 2, lett. l), Cost., essendo inerente al riparto di competenze legislative fra lo Stato e le Regioni, deve essere esaminata per prima. La Consulta ha già avuto modo di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una norma regionale che disponeva la proroga dell'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche, dichiarando non fondata la censura dell'art. 117, co. 2, lett. l), Cost (sent. n. 241/2018). Infatti, la graduatoria costituisce il provvedimento amministrativo conclusivo di una procedura pubblicistica, quindi di un procedimento amministrativo in cui la PA esercita i suoi poteri autoritativi. La disposizione in esame, che stabilisce la durata delle graduatorie, si colloca ancora in questo procedimento, in un momento antecedente all'instaurazione del rapporto di lavoro, e riguarda profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale, pertanto è estranea alla sfera di competenza esclusiva del legislatore nazionale e propria di quella regionale. Da ciò, la Consulta ricava la non fondatezza della questione di legittimità sollevata.

Tuttavia, il Presidente del Consiglio impugna l'art. 47, co. 1, della l.r. Basilicata 38/2018 anche per violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale all'art. 1, co. 1148, lett. a), della L. 205/2017 (legge di bilancio 2018). Per la prima volta nel 2007, con la L. n. 244, art. 3, co. 87, è stata introdotta la vigenza delle graduatorie a scorrimento dei concorsi per il personale presso le pubbliche amministrazioni per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione delle stesse. Tale modalità è poi divenuta una regola generale, perché risponde all'esigenza di contenimento delle spese pubbliche e a quella di protezione dei soggetti idonei a fronte del blocco delle assunzioni, seppure negli anni si sono avute diverse proroghe al suddetto termine, che hanno permesso l'ultra-attività anche di graduatorie molto risalenti. In questo quadro, l'art. 1, co. 1148, lett. a), della legge di bilancio per il 2018, invocata come norma interposta dal ricorrente, nella parte in cui proroga, delimitandole, sia l'efficacia delle graduatorie vigenti, sia la facoltà di assunzione delle PA, al 31 dicembre 2018, stabilisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante per le Regioni. La norma regionale impugnata, invece, successiva alla L. 205/2017, proroga le graduatorie relative ad alcune selezioni riservate fino alla conclusione delle procedure di selezione stesse, superando il limite del 31/12/2018 imposto inderogabilmente dal legislatore statale al fine di contenere le assunzioni e le spese inerenti anche il personale regionale. A ciò si aggiunga che dopo l'entrata in vigore della norma regionale, la disciplina nazionale in materia di graduatorie pubbliche e del loro utilizzo è diventata ancora più restrittiva (L. 145 del 2018; d.l. 101/2019, convertito con modifiche nella L. 128/2019). Pertanto, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, co. 1, della l.r. 38/2018 in relazione alla violazione del principio espresso dall'articolo 117, comma 3, Cost., per il tramite dell'art. 1, co. 1148, lett. a), della L. 205/2017, restando assorbita la questione sollevata per gli articoli 3 e 97 Cost.

Infine, sono impugnati gli articoli 53 e 55 della l.r. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui dispongono la proroga dei contratti di collaborazione presso enti strumentali della Regione e "strutture connesse". Secondo il ricorrente, gli articoli in questione determinerebbero una lesione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di "ordinamento civile" di cui all'art. 117, co. 2, lett. l), Cost., ciò perché si pongono in contrasto con la norma interposta di cui all'art. 7, co. 6, del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle

dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che vieta di ricorrere alle proroghe di contratti di collaborazione, a meno che sia stata accertata l'impossibilità oggettiva di servirsi, per il medesimo scopo, di personale già a disposizione dell'amministrazione, e comunque solo in via temporanea e sulla base di una procedura di selezione votata alla trasparenza, *in primis* basata sulla comparazione tra i candidati.

Il legislatore statale è intervenuto più volte in materia di collaborazioni coordinate e continuative in senso restrittivo, per impedire gli abusi nel ricorso a tale strumento contrattuale, con la conseguente elusione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato. In particolare, con riferimento specifico al lavoro pubblico, rileva il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, il quale ha espressamente introdotto nel testo del d.lgs. 165/2001 il divieto per le PA di stipulare contratti di collaborazione che si concretino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e ai luoghi di lavoro, delimitando puntualmente le deroghe possibili a tale divieto: le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti specializzati, per specifiche esigenze cui non è possibile far fronte con il personale già in servizio, solo se ricorrono specifici presupposti di legittimità. L'obiettivo della disciplina è quello di scongiurare alla radice il rischio che si abusi delle collaborazioni esterne anche se si è in presenza di un elevato numero di risorse di personale dipendente.

Per quanto riguarda l'articolo 53, esso proroga la scadenza di contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di una serie variegata di attività individuate dallo stesso. Il ricorrente sottolinea che i contratti che l'articolo in questione interviene a prorogare sono già stati oggetto di rinnovo, inoltre le prestazioni che ne sono oggetto sono svariate e molto eterogenee, e pertanto tradiscono la necessaria natura temporanea indicata dalle norme nazionali e i progetti sottesi alle collaborazioni sono individuati in maniera tutt'altro che specifica e determinata, come prescritto invece dal d.lgs. 165/2001. A ciò si aggiunga che non c'è modo di verificare se la Regione abbia preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare risorse umane disponibili al suo interno per lo svolgimento di tali compiti e al posto di nominare collaboratori esterni. Per questi motivi, la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 53 della l.r. Basilicata, per violazione dell'articolo 117, co. 2, lett. l), Cost.

In merito all'articolo 55, esso dispone la proroga fino al 31 dicembre 2023 di contratti di collaborazione coordinata e continuativa relativi allo svolgimento di attività connesse all'attuazione della programmazione euro-regionale realizzata con i Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 e alla realizzazione degli obiettivi di coesione economica, sociale e culturale definiti a livello europeo. La disposizione in oggetto permette alla Regione di continuare ad avvalersi della collaborazione di esperti per la realizzazione di specifici progetti in vista del perseguimento di altrettanto specifici obiettivi, posti dall'Unione europea. La Corte costituzionale sottolinea, inoltre, la complessità degli adempimenti connessi all'utilizzo effettivo dei fondi europei, che in passato ha indotto la Regione Basilicata a stipulare contratti di collaborazione sulla base di un'apposita procedura di avviso pubblico. A detta della Consulta, quindi, la proroga dei contratti di collaborazione di cui all'art. 55 della l.r. Basilicata 38/2018 è necessaria a garantire il completamento degli specifici programmi operativi avviati dalla Regione, approvati dalla Commissione europea e cofinanziati mediante i Fondi strutturali europei 2014-2020, al fine di evitare il rischio della sospensione o della perdita dei finanziamenti stessi. Pertanto, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'articolo 55 l.r. 38/2018, il quale non contrasta con la disciplina contenuta nel d.lgs. 165/2001 e quindi non

lede la competenza statale in materia di ordinamento civile di cui all'articolo 117, co. 2, lett. 1), della Costituzione.

In conclusione, la Corte costituzionale dichiara: l'illegittimità costituzionale degli articoli 24, 47, comma 1, e 53 della l.r. Basilicata n. 38/2018; la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale sollevata per l'art. 28 della l.r. Basilicata n. 38/2018; la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della l.r. Basilicata 38/2018 con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione; la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della l.r. Basilicata n. 38/2018, con riferimento alla violazione dell'art. 117, co. 2, lett. 1), Cost.