

Sentenza: 28 gennaio 2014, n. 17

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, comma 1, e 2, commi 5, 6 e 7, della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 71 (Misure per il contenimento dei costi della selezione del personale nella Regione Abruzzo, modifica alla legge regionale n. 91/94 e disposizioni per il funzionamento della Struttura del Servizio di Cooperazione Territoriale – IPA)

Esito:

1) illegittimità costituzionale (in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.) dell'art. 2, commi 5, 6 e 7, della legge della Regione Abruzzo suindicata;

2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della medesima legge regionale Abruzzo (promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione).

Estensore nota: Marianna Martini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva, innanzitutto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della norma indicata in epigrafe.

Esso dispone la proroga dell'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici fino al 31 dicembre 2014 e, pertanto, si porrebbe in contrasto con l'art. 1, comma 388, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), che fissa il predetto termine di scadenza al 30 giugno 2013; così facendo, inoltre, violerebbe l'articolo 117, terzo comma, Cost. relativamente al coordinamento della finanza pubblica.

Secondo il ricorrente, inoltre, sarebbero illegittime le disposizioni di cui ai commi 5, 6 e 7 dell'art. 2 della legge citata legge regionale.

In particolare, il comma 5 stabilisce che, in caso di mancato rinnovo o mancato conferimento dell'incarico, il personale dirigente presente nei ruoli delle aziende per il diritto allo studio universitario è considerato in esubero e transita direttamente nei ruoli regionali. Tale previsione sarebbe in contrasto con le procedure previste per le eccedenze di personale dall'art. 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni

pubbliche), e, conseguentemente, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva l'«ordinamento civile», compresi i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile e dai contratti collettivi, alla competenza esclusiva dello Stato.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dei commi 6 e 7 dell'art. 2 della legge regionale in oggetto. Tali disposizioni prevedono che, in caso di assenza o impedimento del dirigente, le funzioni di quest'ultimo siano svolte, per tutto il tempo dell'assenza o impedimento, dal funzionario con il grado più elevato che abbia i requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, con riconoscimento al sostituto, per il periodo di svolgimento delle predette funzioni, del trattamento economico spettante al dirigente. In tal modo i suddetti commi violerebbero la normativa vigente in materia di pubblico impiego e, pertanto, il già richiamato art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; infatti, l'attribuzione delle funzioni dirigenziali - come disciplinata dalla normativa regionale censurata - non sarebbe riconducibile né alla "reggenza" (in base alla quale il "reggente" non dovrebbe avere diritto ad alcun incremento retributivo), né all'adibizione a mansioni superiori (nella specie preclusa dal passaggio dal livello del comparto a quello della dirigenza).

La Corte si esprime, in primo luogo, sul comma 1, sopracitato. Sottolinea che, successivamente alla proposizione del ricorso, la disciplina contenuta nella norma interposta richiamata dal Governo è stata modificata. Nello specifico, il termine del 30 giugno 2013, già previsto dalla legge di stabilità per il 2013, è stato prorogato prima della scadenza, in un primo momento sino al 31 dicembre 2013, dal d.P.C.m. 19 giugno 2013, indi, sino al 31 dicembre 2016, dall'art. 4, comma 4, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125.

In definitiva, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 71 è inammissibile per difetto sopravvenuto d'interesse a ricorrere; infatti, il censurato art. 1, comma 1, della legge reg. n. 71 del 2012, per effetto delle proroghe del termine di efficacia dei concorsi pubblici fissato dalla normativa statale, non ha mai potuto trovare applicazione in un periodo che non fosse stato nelle more coperto dallo ius superveniens incidente sulla norma statale interposta. Sicché non è più ravvisabile alcun interesse del Governo a coltivare il ricorso sul punto, con conseguente inammissibilità di esso in parte qua.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 71 del 2012 è, invece, fondata.

Infatti, la norma regionale impugnata, come visto, considera in esubero i dirigenti delle aziende per il diritto allo studio universitario, presenti nei ruoli di tali enti, ai quali l'incarico non sia stato rinnovato o conferito, e regola, con una propria disciplina, il passaggio diretto di personale dall'anzidetta azienda regionale alla Regione. Il predetto passaggio opera nell'ambito di una vicenda lavorativa unitaria che ininterrottamente continua alle dipendenze della Regione: alla modificazione soggettiva del rapporto di

lavoro, oltre tutto coattiva, non si accompagna la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro. Quindi, è evidente che la norma regionale impugnata incide sull'istituto della mobilità, che certamente afferisce alla disciplina del rapporto di lavoro pubblico (privatizzato). Essa invade, quindi, una sfera di competenza legislativa che l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. riserva esclusivamente allo Stato.

A ciò si aggiunge il fatto che la disciplina dettata dalla disposizione regionale censurata non è neppure coerente con il regime normativo di fonte statale e negoziale. Difatti, l'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 regola la mobilità d'ufficio cosiddetta obbligatoria e consente che, prima di essere collocati in disponibilità, come pure durante il relativo periodo di sospensione del rapporto di lavoro, i lavoratori dichiarati in eccedenza o in sovrannumero («in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale») siano ricollocati presso la propria amministrazione (mediante mobilità "interna") o altre amministrazioni (mediante mobilità collettiva), sempreché, ovviamente, sussista una posizione lavorativa dagli stessi alternativamente occupabile. Al contrario, la disposizione regionale in oggetto a fronte di una situazione, quella del dirigente di Azienda DSU sprovvisto d'incarico, che essa stessa definisce "in esubero", dispone il passaggio diretto nei ruoli regionali di tale dirigente "eccedentario", ma a prescindere dalla sussistenza, ed anzi anche in difetto, di una posizione lavorativa ivi effettivamente disponibile.

Ciò detto, l'inosservanza della disciplina di legge statale e di derivazione contrattuale collettiva in tema di esuberi e mobilità collettiva rende, dunque, ancora più evidente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. denunciata in capo alla disposizione in oggetto.

Deve ritenersi, altresì, fondata la questione di legittimità dei commi 6 e 7 dell'art. 2 della legge reg. n. 71 del 2012, che, come visto, dispongono l'assunzione temporanea delle relative funzioni, in caso di assenza o impedimento del dirigente, da parte del funzionario di grado più elevato con i requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, con attribuzione a quest'ultimo del trattamento economico spettante al dirigente. La normativa in oggetto regola una specifica ipotesi di assegnazione di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), che tipicamente attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro. Ne concreta, cioè, una modificazione temporanea con riguardo al contenuto della prestazione lavorativa. Trattandosi di un mutamento provvisorio di mansioni, la relativa disciplina rientra, dunque, nella materia del rapporto di lavoro e, per esso, dell'ordinamento civile. Con la conseguenza che già per questa sola ragione sussiste la lesione denunciata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

A ciò si aggiunge, peraltro, che neppure in questo caso la normativa regionale si conforma a quella statale, quale risulta dalle disposizioni dell'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001 e dalle corrispondenti previsioni della contrattazione collettiva di riferimento. L'art. 52, comma 2, lettere a) e b), del citato decreto, recepito ed integrato dall'art. 8 del contratto collettivo nazionale di lavoro per il comparto Regioni ed Autonomie Locali, sottoscritto il 14 settembre 2000, consente l'assegnazione di mansioni superiori solamente in due ipotesi (vacanza di posti in organico e sostituzione di altro

dipendente); in tutti gli altri casi la destinazione a mansioni superiori è nulla e comporta responsabilità dirigenziale. Tuttavia, in applicazione del principio della retribuzione proporzionata (alla quantità e qualità del lavoro prestato) di cui all'art. 36 Cost., da sempre ritenuto applicabile anche al pubblico impiego, il lavoratore illegittimamente preposto a mansioni superiori ha pur sempre diritto alla differenza di trattamento con la qualifica più elevata, purché le relative mansioni gli siano state attribuite in modo prevalente sotto il profilo quantitativo, qualitativo e temporale. La norma regionale impugnata, invece, non solo impone al funzionario di grado più elevato di assumere funzioni dirigenziali «in caso di assenza o impedimento del dirigente derivante da qualsiasi motivo», ma gli riconosce il più favorevole trattamento economico corrispondente indipendentemente dalla valutazione dell'impegno concreto, sotteso all'espletamento delle mansioni superiori, in termini di preminenza qualitativa, quantitativa e temporale. La nozione di assenza o impedimento, inoltre, si prospetta molto più ampia di quella di "assenza con diritto alla conservazione del posto" (per malattia, infortunio o altre cause tipiche di sospensione del rapporto) che in linea di principio giustifica il ricorso alla supplenza con altro personale di rango inferiore. In conclusione, le disposizioni regionali in oggetto, regolando un aspetto specifico del mutamento di mansioni che interviene nel corso del rapporto di lavoro, e facendolo oltretutto in contrasto con l'anzidetta disciplina della legge statale e della contrattazione collettiva di comparto, sconfinano in un ambito, quello dell'«ordinamento civile», che è di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

.