

**Sentenza:** 21 dicembre 2020, n. 273

**Materia:** pubblico impiego

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Parametri invocati:** articoli 3, 51, primo comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, della Costituzione.

**Oggetto:** articolo 107, comma 1, lettera b), 108, 109 e 112, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio).

**Esito:**

illegittimità costituzionale dell'articolo 108 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale);  
non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 107, comma 1, lettera b), 109 e 112, comma 1.

**Estensore nota:** Caterina Orione

**Sintesi:**

La prima disposizione impugnata, l'articolo 107, comma 1 lettera b), modifica il comma 5, lettera c), dell'articolo 8 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale) e dispone che «le parole “, per un numero pari ai posti messi a concorso,” siano soppresse e le parole “due anni” siano sostituite dalle seguenti: “tre anni; il bando di concorso può prevedere un limite massimo di idonei”».

Secondo parte ricorrente, verrebbero stabilite modalità di utilizzazione delle graduatorie concorsuali diverse e incompatibili con quelle stabilite dalla normativa statale con la legge di riordino 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), in particolare all'articolo 1, commi 361, 363 e 365, da considerarsi quali norme interposte.

La norma regionale non limiterebbe numericamente la possibilità di utilizzo delle graduatorie e amplierebbe il lasso di tempo di utilizzabilità delle stesse, in contrasto quindi con la disciplina nazionale quanto alla possibilità di accesso agli impieghi in violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui agli articoli 3, 51, primo comma, e 97 Costituzione e della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie dell'ordinamento civile, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, Costituzione.

La norma regionale impugnata modifica la lettera c) del comma 5 dell'articolo 8 della legge regionale n. 18 del 2016, che detta la disciplina dell'accesso alla qualifica di dirigente. La disposizione, dopo aver previsto che «[l]’accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni del Comparto unico avviene per corso concorso o per concorso» (comma 1), con riguardo alla graduatoria finale del concorso, a seguito della modifica introdotta dall'impugnato articolo 107, stabilisce che essa «comprende anche gli idonei, a concorso, e rimane vigente per un periodo di tre anni; il bando di concorso può prevedere un limite massimo di idonei» (comma 5, lettera c). Pertanto, viene introdotta la possibilità dello scorrimento della graduatoria finale per l'assunzione

degli idonei non più vincolato al numero dei posti messi a concorso e per ciò che concerne il tempo di vigenza della graduatoria, esso viene esteso da due a tre anni.

La Corte giudica infondata la questione di illegittimità costituzionale avanzata, confermando quanto affermato costantemente e cioè che la disciplina delle «*procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale (sentenze n. 191 del 2017, n. 251 del 2016,) e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive (sentenza n. 241 del 2018, sentenza n. 126 del 2020), rientrano nella competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni. Le relative disposizioni, pertanto, in quanto inerenti «a una fase antecedente al sorgere del rapporto di lavoro, non invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile, attenendo all'organizzazione del personale, ambito in cui si esplica la competenza residuale delle Regioni» (sentenza n. 126 del 2020).*

Peraltro, a seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, alla Regione autonoma Friuli Venezia- Giulia, così come già sancito nelle sentenze riportate riguardanti la Regione Valle d'Aosta, «spetta la più ampia competenza legislativa residuale in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa regionale" di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 77 del 2020), in virtù della cosiddetta clausola di favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in quanto «prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla stessa Regione» dallo statuto speciale (sentenza n. 77 del 2020, sentenza n. 241 del 2018). Infatti, lo statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia articolo 4, numero 1 e numero 1bis assegna una competenza primaria alla Regione nella materia «ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

Pertanto, la Corte ritiene che le disposizioni regionali impugnate costituiscano espressione della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa del personale, vincolata solo «*al rispetto dei limiti costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità e dei principi di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 126 del 2020).* Quanto alle norme statali interposte (peraltro abrogate dall'articolo 1 comma 148, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022)), contenute nell'articolo 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018, la Corte afferma l'estraneità della disciplina in esse contenuta, alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», invocabile solo «*in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenza n. 126 del 2020) e come queste non corrispondano neppure a quei limiti costituzionali di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione cui le Regioni devono attenersi nell'esercizio della propria competenza, in quanto: "... (il).. campo di azione riservato al legislatore regionale «consente allo stesso di intervenire [...] con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei. Un reclutamento imparziale degli idonei inseriti nelle graduatorie non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, nell'esercizio della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 77 del 2020). E ciò a condizione che il periodo di efficacia delle graduatorie non sia definito in modo da «pregiudicare l'esigenza di aggiornamento professionale» (sentenza n. 241 del 2018).*

*Lo scorrimento delle graduatorie, «dapprima individuato come strumento eccezionale, ha perso con il passare del tempo tale caratteristica, per configurarsi, in molte occasioni, quale soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi» (sentenza n. 77 del 2020).*

Il suddetto scorrimento delle graduatorie finali per assumere gli idonei nel termine di efficacia delle medesime graduatorie, fissato in tre anni, peraltro, in armonia con le norme statali allora vigenti (articolo 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001), bilancia le esigenze di

contenimento delle spese relative all'indizione di procedure concorsuali e di reclutamento imparziale degli idonei, con quelle di garanzia della permanenza dei requisiti professionali richiesti.

La Corte ritiene che non vi sia nemmeno violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, sebbene «*i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applic[hi]no anche alle autonomie speciali (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica*» (sentenza n. 103 del 2018), essi, tuttavia, sono individuati nel rispetto del «*principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)*» (sentenza n. 103 del 2018). Questo metodo è funzionale sia al «*raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei*», sia a evitare «*che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante*» (sentenza n. 62 del 2017)... il 25 febbraio 2019 è stato stipulato .....un accordo fra lo Stato e la medesima Regione, poi confluito nel testo del d.lgs. 25 novembre 2019, n. 154 che contiene le «*Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica*». Tale accordo impone il rispetto degli obiettivi di sistema e stabilisce che il sistema integrato – inclusivo della Regione, degli enti locali situati sul suo territorio e dei rispettivi enti strumentali e organismi interni (art. 1) – concorre alla finanza pubblica con un contributo in termini di saldo netto da finanziare (art. 4), puntualmente individuato per gli anni 2019-2021, ma non indica vincoli di dettaglio inerenti all'ente Regione o ai singoli enti locali.

La seconda disposizione impugnata è l'articolo 108, che, sostituendo il comma 22 dell'articolo 11 della legge regionale 28 dicembre 2017, n. 45 (Legge di stabilità 2018), dispone che l'indennità mensile, non pensionabile e che l'articolo 110, sesto comma, della legge 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), già riconosceva agli «*addetti di segreteria del Presidente e dei Vicepresidenti del Consiglio, dei Presidenti delle Commissioni consiliari, del Presidente della Giunta, degli Assessori e dei Presidenti degli Enti regionali*», è corrisposta anche agli «*autisti di rappresentanza*», individuati negli autisti di rappresentanza del Presidente della Regione e degli assessori regionali, del Presidente del Consiglio regionale, nonché in quelli assegnati alla Segreteria generale del Consiglio regionale e all'Ufficio di gabinetto della Presidenza della Regione e ai loro sostituti.

Tale previsione sarebbe in contrasto con le disposizioni contenute nel Titolo III del d.lgs. n. 165 del 2001, che regola le procedure da seguire in sede di contrattazione e impone il rispetto della normativa contrattuale, con conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di «*ordinamento civile*», per cui la Regione non avrebbe titolo a disciplinare il trattamento economico e giuridico dei dipendenti regionali, che a seguito della privatizzazione del lavoro pubblico, è regolato dalla legge dello Stato e dalla contrattazione collettiva.

La Corte ritiene fondata la questione.

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia dell'ordinamento civile (ex multis, sentenze n. 196 del 2018, n. 175 e n. 72 del 2017).

Questo riguarda anche il personale regionale applicato presso le segreterie degli organi politici regionali e la disciplina del loro trattamento economico accessorio. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali (sentenza n. 146 del 2019; sentenza n. 213 del 2012) volte a disciplinare, fra l'altro, anche il trattamento economico (accessorio) del personale addetto alle segreterie, ravvisando la violazione della riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale in materia di ordinamento civile.

La disposizione impugnata, pertanto, nel disciplinare l'indennità mensile degli autisti di rappresentanza, finisce per regolare uno degli «*istituti tipici del rapporto di lavoro pubblico*

privatizzato [...] con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenze nn. 339, 77 e 7 del 2011, nn. 332 e 151 del 2010 e n. 189 del 2007)» (sentenza n. 213 del 2012).

La terza disposizione impugnata è l'art. 109 che stabilisce che «[i]n relazione al permanere delle particolari esigenze operative e funzionali connesse e conseguenti al processo di riassetto delle autonomie locali», per le «assunzioni di personale della polizia locale» relative all'anno 2019, «nonché con riferimento alle procedure concorsuali già avviate nell'anno 2018 e non ancora concluse alla data di entrata in vigore della presente legge», le Unioni territoriali intercomunali (UTI) e i Comuni della Regione «continuano ad applicare l'articolo 56, comma 20-ter, della legge 18/2016», che prevede la possibilità di procedere ad assunzioni anche oltre il limite del cento per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Il ricorrente ritiene che la disposizione regionale impugnata sia in contrasto con l'articolo 35-bis del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132 e con l'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, poiché le norme statali richiamate conterrebbero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione non può derogare.

La Corte giudica non fondata la questione.

Proprio l'articolo 33-ter del d.l. n. 34 del 2019 dimostra la non vincolatività per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di entrambe le citate disposizioni, ritenute dal ricorrente quali norme interposte. La disposizione de quo, infatti, nell'inserire i commi da 875-bis a 875-septies all'articolo 1 della legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145 del 2018), disciplina nello specifico le forme del contributo alla finanza pubblica a carico del «*sistema integrato degli enti territoriali della regione Friuli-Venezia Giulia*», in applicazione «*dell'accordo sottoscritto il 25 febbraio 2019 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della regione Friuli-Venezia Giulia ai sensi del comma 875, con il quale è data attuazione alle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015, n. 188 del 2016, n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018*» (comma 875-bis).

I principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica che le Regioni ad autonomia speciale sono tenute a rispettare devono essere individuati nell'osservanza del «*principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione* (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)» (sentenza n. 103 del 2018).

È in questa *prospettiva* che l'articolo 1, comma 875, della legge n. 145 del 2018 ha demandato a un apposito accordo bilaterale la ridefinizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, al fine di assicurare il necessario concorso di quest'ultima agli obiettivi di finanza pubblica. E' nell'accordo del febbraio 2019 che sono stati, pertanto, individuati i principi generali di coordinamento della finanza pubblica specificamente vincolanti per la Regione, quali il mantenimento dei bilanci dei soggetti che compongono il sistema integrato degli enti territoriali del Friuli-Venezia Giulia in equilibrio, ai sensi degli articoli 97 e 119 Costituzione e il contributo in termini di saldo netto da finanziare. Inoltre nel suddetto accordo, è espressamente stabilito che «*gli obblighi derivanti dal presente Accordo sostituiscono le misure di concorso alla finanza pubblica del sistema integrato, comunque denominate, previste da intese o da disposizioni di leggi vigenti*» anche per l'anno 2019, per cui le disposizioni di legge statale, considerate quali norme interposte che il ricorrente siano state violate, non possono essere da ritenersi vincolanti per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

La quarta disposizione impugnata è l'articolo 112, comma 1, che stabilisce che, «[i]n relazione al processo di superamento delle Province e del conseguente trasferimento di funzioni alla

Regione e in un'ottica di coerenza di sistema», al personale trasferito dalle Province alla Regione, mediante mobilità volontaria di Comparto, si applica il trattamento economico di cui all'art. 50, comma 1, della legge regionale 28 giugno 2016, n. 10 (Modifiche a disposizioni concernenti gli enti locali contenute nelle leggi regionali 1/2006, 26/2014, 18/2007, 9/2009, 19/2013, 34/2015, 18/2015, 3/2016, 13/2015, 23/2007, 2/2016 e 27/2012), che garantisce il mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o il maturato economico in godimento all'atto del trasferimento.

Secondo parte ricorrente, tale previsione violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in quanto si porrebbe in contrasto con l'articolo 30, comma 2-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001, in tema di mobilità volontaria, che dispone che «a seguito dell'iscrizione nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione».

La disposizione impugnata si inserisce nell'ambito del processo di riordino del «sistema Regione-autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia», iniziato con la legge 12 dicembre 2014, n. 26 (Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative) in conseguenza del riordino disposto dal legislatore statale con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

Il processo di riordino ha subito varie fasi e varie normative regionali si sono susseguite per consentire il completamento di esso, ivi compreso il trasferimento del personale provinciale al ruolo regionale. L'articolo 112, comma 1, interviene in una fase ancora in costanza del «processo di superamento delle Province e del conseguente trasferimento di funzioni alla Regione». Esso deve essere quindi collocato «in un'ottica di coerenza di sistema», in quanto dispone che il trattamento economico previsto dall'articolo 50, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2016 – che garantisce la conservazione della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in godimento all'atto del trasferimento – si applichi «anche nei confronti del personale trasferito dalle Province alla Regione, successivamente alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale, mediante mobilità volontaria di Comparto». Tale disposizione è quindi coerente con quanto statuito dalla contrattazione collettiva di lavoro a livello regionale nello specifico, in cui si riconosce ai lavoratori che, a seguito della mobilità di Comparto, transitano da un ente a un altro all'interno del Comparto unico, il mantenimento del «proprio inquadramento tabellare» inerente alla «categoria di appartenenza e posizione economica» comprensivo della «retribuzione individuale di anzianità» e del «maturato economico».

Tali indicazioni sono in linea con la contrattazione collettiva nazionale del Comparto Regioni e autonomie locali, quanto all'inquadramento retributivo del personale trasferito e si rivelano coerenti non solo con il disposto dell'articolo 30, comma 2-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001 di cui il ricorrente affermava la violazione, che impone di applicare al personale trasferito il trattamento economico di cui ai contratti collettivi vigenti nel medesimo comparto, ma anche con la ratio sottesa all'istituto della mobilità disciplinato dal comma 1 dello stesso articolo 30 del d.lgs. n. 165 del 2001. La disposizione è volta a regolare il «passaggio diretto» di dipendenti pubblici da un'amministrazione a un'altra, e costituisce uno strumento preordinato a realizzare «l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione» dei relativi processi (articolo 6, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001) in vista di una efficiente organizzazione e gestione dei compiti amministrativi.

Pertanto la norma regionale impugnata, che si inserisce nel complesso processo di riordino amministrativo degli enti territoriali della Regione, *indotto dal legislatore costituzionale*, costituisce esercizio della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa e non è invasiva della sfera di competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», anche in considerazione del fatto che fa espresso rinvio alla legge e alla contrattazione collettiva, richiamandone le prescrizioni, per favorire in un'ottica di coerenza di sistema, la mobilità di comparto.