

Sentenza: 8 marzo 2023, n. 92

Materia: impiego pubblico

Parametri invocati: artt. 97, comma 2, e 117, comma 2, lettera l) Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Art. 13, commi 6, 21 e 68, della legge della Regione Siciliana 25/05/2022, n. 13 (*Legge di stabilità regionale 2022-2024*)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 13 commi 6 e 68
- infondatezza della questione relativa all'art. 13 comma 21

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

A seguito dell'impugnazione proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, la Corte è chiamata a giudicare la costituzionalità di alcune disposizioni della legge di stabilità regionale 2022-2024 della Regione Sicilia.

Viene in primo luogo in considerazione il comma 6 dell'articolo 13 con cui la Regione consente ad una società a totale partecipazione pubblica regionale - Irfis FinSicilia spa di erogare ai dipendenti regionali in quiescenza l'anticipo di una quota del trattamento di fine servizio.

La norma è dichiarata illegittima per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117 co. 2 lett. l)

Ricorda infatti la Corte che – a differenza di quanto previsto per il trattamento di fine rapporto in ambito privato - il trattamento di fine servizio per i dipendenti pubblici assunti a tempo indeterminato prima del 1° gennaio 2001 è erogato secondo modalità frazionate e sulla base di tempistiche posticipate rispetto al momento del collocamento a riposo o alla data di maturazione del diritto all'ottenimento del trattamento economico.

Il legislatore statale - anche al fine di attenuare le differenze che ancora sussistono tra la disciplina del trattamento di fine rapporto e quella del trattamento di fine servizio in ordine alle tempistiche e alle modalità di erogazione delle prestazioni dovute – è quindi intervenuto con l'art. 23 del d.l. n. 4 del 2019 (*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, convertito con legge n. 26/2019) prevedendo la possibilità di ottenere, a condizioni economiche vantaggiose, l'immediata anticipazione di una quota del trattamento di fine servizio (nei limiti dell'importo di 45.000 euro).

La norma statale - applicabile anche ai dipendenti regionali in forza dell'espresso richiamo all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 - disciplina in maniera uniforme le condizioni giuridiche ed economiche di accesso all'agevolazione, consistente in un finanziamento che, pur traendo origine dalla cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, è riconducibile ai contratti di credito previsti dall'art. 122, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (*Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*).

La Corte afferma quindi che sia il contenuto (cioè la disciplina del contratto di credito), sia le finalità dell'intervento statale costituiscono esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. “*Si tratta, infatti, di un intervento chiaramente giustificato da quella «esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti*

tra privati» (tra le altre, sentenze n. 131 del 2013, n. 123 del 2010, n. 295 e n. 160 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 326 del 2008)».

La Regione Sicilia, con la norma censurata, stabilisce che le disposizioni dell'art. 23 d.l. 4/2019 trovano applicazione per i dipendenti regionali, “anche per il tramite di Irfis FinSicilia S.p.A.”, e in tal modo ammette *ope legis* detta società tra i soggetti che possono applicare la disciplina statale, senza tuttavia sottostare alle puntuali regole procedurali e sostanziali che la legge statale prevede a garanzia dei dipendenti pubblici che richiedono il finanziamento.

La disposizione regionale impugnata risulta pertanto, in contrasto con l'intera *ratio* su cui si fonda la disciplina dettata dal legislatore statale che è intervenuto, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, a regolare, in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, le modalità di anticipazione del trattamento di fine servizio per i dipendenti pubblici, non solo statali.

Viene quindi esaminato il comma 21 dell'art. 13 l.r. Siciliana n. 13/2022 che autorizza i Comuni siciliani ad avviare procedure di reclutamento per l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali, consentendo di valorizzare, con apposito punteggio, la professionalità maturata con contratti a tempo determinato, con contratti di collaborazione o con altre forme contrattuali flessibili nella pubblica amministrazione.

La disposizione viene impugnata per violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, ma la Corte ritiene la censura infondata.

A tale conclusione la Corte perviene evidenziando che lo Stato – con l'art. 1, comma 797, della legge n. 178/2020 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*) - ha recentemente adottato una disciplina di favore per l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali a livello locale al fine di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, individuando i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi sociali (definiti da un rapporto numerico minimo tra assistenti sociali a tempo indeterminato e popolazione) e prevedendo un contributo per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato e consentendo ai Comuni di effettuare assunzioni di assistenti sociali a tempo indeterminato in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale previsti a legislazione vigente, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio.

La norma regionale si limita a disciplinare le modalità di svolgimento delle procedure di reclutamento del personale e non incide su rapporti lavorativi già in essere o, comunque, su profili attinenti alla regolazione giuridica ed economica del rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti locali. La stessa riguarda quindi le vicende propedeutiche alla costituzione del rapporto di lavoro, vicende che esulano dalle competenze statali in materia di ordinamento civile (sentenza n. 195 del 2021). Pertanto non sussiste la violazione dell'art. 117 co. 2 lett. l) Cost.

Né può rilevare ai fini della riconduzione alla materia ordinamento civile la circostanza che la norma riguardi le assunzioni di personale da parte dei Comuni e non da parte della Regione. La disciplina regionale riguardante le modalità di assunzione di dipendenti degli enti locali siciliani rientra infatti nella competenza esclusiva regionale, in materia di “regime degli enti locali” di cui all'art. 14, comma unico, lettera o), dello statuto (sentenza n. 70 del 2022).

Infine viene esaminato il comma 68 dell'art. 13 con cui, modificando l'art. 12 della precedente l.r. Sicilia n. 9/2021, è stata prevista alla lettera a) l'assunzione di trecento unità di personale “dirigenziale” a tempo determinato, in luogo delle trecento unità di personale “non dirigenziale”, originariamente previste dalla disposizione modificata e, alla lettera b), è stato soppresso il limite del venti per cento per l'assegnazione di tale personale regionale in distacco presso i Comuni e gli altri enti locali e rendendo inoltre obbligatorio il distacco medesimo.

La Corte ritiene fondata la questione proposta in relazione all'articolo 97, comma 2, Cost. che nel prevedere che l'organizzazione degli uffici pubblici debba assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, costituisce un limite alla discrezionalità del legislatore anche regionale. E la potestà legislativa esclusiva prevista dallo Statuto siciliano in materia di ordinamento degli uffici e stato giuridico ed economico del personale (art. 14, comma 1, lett. p) e q) deve essere

esercitata nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato e, quindi, a maggior ragione, nel rispetto del principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma 2 Cost.

La giurisprudenza della Corte ha sempre evidenziato il contenuto precettivo della norma costituzionale, "cardine della vita amministrativa" al quale consegue che l'organizzazione degli uffici e il loro funzionamento debbano rispondere a criteri di congruenza e non arbitrarietà rispetto al fine che si intende conseguire con l'obbligo, per quanto concerne le assunzioni di personale, di prendere "in esame le necessità concrete dell'Amministrazione" (sentenza n. 123/1968).

Con la norma censurata la Regione, a distanza di pochi mesi dal precedente intervento, modifica, la qualifica del personale da assumere da "non dirigenziale" a "dirigenziale" con ciò manifestando un operato incoerente anche con quanto nel 2021 indicato nella "scheda progettuale" redatta per l'Agenzia per la coesione territoriale, nella quale aveva ribadito l'esigenza di assumere personale "non dirigenziale".

La dotazione organica della dirigenza regionale viene così ad essere incrementata di oltre il 30%, e nonostante la previsione del necessario distacco di tale personale presso Comuni e enti locali – con contratto di lavoro a tempo determinato di durata non superiore a 36 mesi – i nuovi assunti restano a tutti gli effetti dipendenti della Regione, dato che il distacco non viene ad alterare l'incardinamento del personale nell'amministrazione regionale.

A ciò si aggiunge per di più, che la norma non prevede comunque "oneri" a carico degli enti locali e che l'effettiva operatività del distacco è subordinata alla stipula di una convenzione tra regione e ente locale in mancanza della quale, il personale dirigenziale assunto dovrà necessariamente essere impiegato nell'amministrazione regionale.

Da qui la violazione dell'art. 97 comma 2 Cost.