

Sentenza n. 390 del 2004 (Blocco delle assunzioni a tempo indeterminato presso Regioni ed enti locali)

Con la sentenza annotata, la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune norme contenute nelle leggi finanziarie del 2003 e del 2004, nella parte in cui prevedono il blocco parziale del *turn-over* dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali, accogliendo solo in parte i molteplici rilievi sollevati dalle Regioni Marche, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Campania, Umbria, Emilia-Romagna e Veneto. Le norme parzialmente censurate sono l'articolo 34, comma 11, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003) e l'articolo 3, comma 60, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

Ai sensi dell'articolo 34, comma 11, della finanziaria 2003, per assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare previo accordo tra Governo, Regioni ed autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, sono fissati, per Regioni ed enti locali in regola con il patto di stabilità interno per il 2002, e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003. Dette assunzioni, fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, non devono superare il 50 per cento del personale cessato dal servizio l'anno precedente. Fino all'approvazione dei d.p.c.m. di recepimento dei suddetti accordi interistituzionali, è vietato procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, fatte salve le eccezioni espressamente previste dal comma 4 dell' articolo 34.

Il comma 60 dell'articolo 3 della finanziaria 2004 riproduce, pressoché letteralmente, ma con riferimento alle assunzioni da effettuarsi nell'anno 2004, quanto il comma 11 dell'articolo 34 disponeva per il 2003.

Per le ricorrenti, la normativa censurata, prevedendo un vero e proprio blocco delle assunzioni di personale per le amministrazioni pubbliche tra le quali sono ricomprese anche le Regioni, viola la competenza regionale esclusiva in tema di organizzazione ed ordinamento del proprio personale dipendente *ex* articolo 117, quarto comma, della Costituzione. Invero, la materia delle assunzioni e delle dotazioni organiche delle amministrazioni regionali non è fra quelle assegnate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, limitata dall'articolo 117, secondo comma, lettera g), Cost., al solo “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, con la conseguenza che la disciplina dell' organizzazione amministrativa e dell' ordinamento degli uffici e del personale delle Regioni e degli enti strumentali, ivi compresi gli enti del sistema sanitario regionale, spetta alle Regioni nell'esercizio della potestà legislativa residuale.

L'intervento legislativo statale non potrebbe essere legittimo, secondo le Regioni ricorrenti, neanche qualora fosse ricondotto all'area del "coordinamento della finanza pubblica" attraverso l'espresso richiamo al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica imposto anche alle amministrazioni regionali: trattandosi di materia di legislazione concorrente, infatti, lo Stato dovrebbe limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, mentre le norme impugnate non avrebbero il tratto della normativa di principio perché dettano disposizioni puntuali e di dettaglio che comprimono fortemente l'autonomia regionale.

Entrambe le disposizioni, nella parte in cui prevedono che le nuove assunzioni devono, comunque, essere contenute entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno precedente, sono ritenute illegittime per indebita invasione delle prerogative delle Regioni. Per la Corte, infatti, non si limitano a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pongono un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze verificatesi negli anni 2002 e 2003, imponendo che tale copertura non sia superiore al 50 per cento: *precetto che, proprio perché specifico e puntuale e per il suo oggetto, si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (ad esempio, di privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità) ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi* (n. 4 delle considerazioni in diritto).

E' invece legittima la definizione dei criteri e delle procedure attuati mediante i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri perché, secondo i giudici, *costituisce puntuale attuazione del precetto costituzionale che attribuisce alla legge statale il compito di provvedere al "coordinamento della finanza pubblica": compito legittimamente assolto coinvolgendo nell'individuazione dei «criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato» le Regioni e le autonomie locali e, poi, cristallizzando in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'accordo che fissa quei criteri e limiti* (Ibidem).

Analogamente legittimo è il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato fino all'emanazione dei decreti, dal momento che si tratta di un divieto limitato temporalmente e, soprattutto, collegato funzionalmente all'accordo da raggiungere in sede di Conferenza unificata. In assenza del divieto temporaneo, infatti, sarebbe vanificata l'efficacia della futura disciplina che scaturirà in sede di Conferenza unificata se le Regioni potessero procedere senza limiti alle assunzioni ritenute opportune.

La Corte, in definitiva, ha diversamente giudicato i due limiti alle assunzioni di nuovo personale a tempo indeterminato che le disposizioni impugnate imponevano anche agli enti virtuosi: il primo, legittimo, consistente nel blocco totale, ma temporaneo, di nuove assunzioni fino all'emanazione dei d.p.c.m.; il secondo, consistente nella previsione di un tetto permanente alle nuove assunzioni pari al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente, incostituzionale perché comprime indebitamente l'autonomia organizzativa delle Regioni.

Dott.ssa Paola Garro