

Sentenza: 12 novembre 2010, n. 324

Materia: lavoro - personale regionale - amministrazione regionale

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117, terzo e quarto comma; 76; 97 e 119 Cost.

Ricorrente: Regioni Piemonte, Toscana e Marche

Oggetto: artt. 40, primo comma, lett. f), e 49, primo comma, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

Esito: inammissibilità delle questioni relative all'art. 40, comma primo lett. f), promosse in riferimento all'art. 76 Cost.; non fondate le questioni relative all'art. 40, comma primo lett. f) promosse in riferimento agli artt. 117, secondo e terzo comma e 119 Cost; inammissibilità della questione relativa all'art. 49, primo comma, in riferimento all'art. 97 Cost; non fondata la questione relativa all'art. 49, comma primo, in riferimento all'art. 117, quarto comma

Estensore nota: Carlotta Redi

Le Regioni Piemonte, Toscana e Marche, depositando tre ricorsi in cancelleria il 30 e 31 dicembre 2009 ed il 4 gennaio 2010, promuovevano giudizio di legittimità costituzionale relativamente all'art. 40, comma 1, lett. f) ed all'art. 49, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni).

In ragione della parziale connessione oggettiva la Corte ne disponeva la riunione.

Le tre Regioni impugnano l'art. 40, comma 1, lett. f) del d.lgs. n. 150 /2009, nella parte in cui ha introdotto nell'art. 19, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il comma 6-ter, secondo il quale i precedenti commi 6 (disciplinante le condizioni per l'affidamento degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione conferente) e 6-bis (relativo al calcolo delle percentuali di incarichi attribuibili agli esterni) si applicano anche alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, ossia si applicano anche alle Regioni ed agli Enti locali.

Ad avviso della Regione Piemonte la norma statale impugnata attiene esclusivamente alle modalità di accesso all'impiego pubblico e detta norme di estremo dettaglio comportando una violazione dell'art. 117, comma 4, Cost.: la materia delle modalità di accesso all'impiego pubblico regionale rientra nella competenza residuale esclusiva regionale.

In subordine il Piemonte sostiene che la norma impugnata sarebbe illegittima anche se ricadesse *sub* 117, comma 3, poiché, andando a fissare la percentuale di incarichi dirigenziali esterni attribuibili dalle amministrazioni regionali, non lascerebbe alle Regioni alcuno spazio di autonoma scelta, violando così la

summa divisio tra normativa di principio/normativa di dettaglio che deve presiedere il riparto di materie di competenza concorrente.

L'Avvocatura generale dello Stato fonda la sua difesa sul fatto che la norma in questione, disciplinando gli aspetti fondamentali del rapporto tra l'amministrazione ed un soggetto esterno ad essa, attiene alla materia ordinamento civile, ossia rientra nella competenza esclusiva statale.

Il ricorso depositato dalla Regione Toscana si presenta più articolato e lamenta *vulnera* agli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, 76 ed al principio della leale collaborazione ad opera del summenzionato art. 40 e dell'art. 49, comma 1, d.lgs. n. 150/2009.

La Regione Toscana, rispetto all'art. 40 del d.lgs. 150 del 2009, lamenta la violazione dell'art. 117, comma 4, asserendo le stesse censure evidenziate dal Piemonte, ossia che la norma in esame ricadrebbe nella competenza esclusiva regionale.

Nel ricorso viene fatto notare che l'art. 40 non è giustificato da alcun titolo di competenza statale: non è sicuramente finalizzato a garantire l'osservanza dei principi di trasparenza ed efficacia dell'attività amministrativa, né, tantomeno, ricade nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

Comunque, seppur si ravvisasse nella norma impugnata una finalità di contenimento della spesa, stante il suo elevato livello di dettaglio, si determinerebbe un'ingiustificata ingerenza nell'autonomia finanziaria regionale, con conseguente violazione degli artt. 119 e 117, comma 3.

Infine, l'art. 40 lederebbe il principio di leale collaborazione ed i criteri direttivi della legge delega.

Infatti, l'art. 2, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, prevede che il decreto legislativo avrebbe dovuto essere adottato, relativamente al conferimento degli incarichi dirigenziali, previa intesa con la Conferenza unificata, o, quanto meno, per gli altri profili, con il parere di suddetta Conferenza. In concreto, invece, la disposizione non è stata oggetto né di intesa né di parere ma è stata inserita nel decreto dopo il parere del Senato, senza il minimo coinvolgimento regionale.

Quanto alla violazione dell'art. 76 Cost., la Regione può farla valere in quanto si viene a determinare una menomazione delle competenze regionali in materia di organizzazione amministrativa ed ordinamento del personale.

L'altro articolo impugnato dalla Toscana è il 49, comma 1, in quanto contrastante con gli artt. 97 e 117, comma 4, Cost.

La norma impugnata si riferisce alla mobilità volontaria del personale e prescinde del tutto dalla presenza di esuberanti, pare dunque fortemente lesiva dell'autonomia organizzativa delle amministrazioni regionali per due ordini di motivi.

In primis introduce un impegnativo onere per l'amministrazione che ha la necessità di coprire il posto vacante (determinazione dei criteri di valutazione, esame delle domande di mobilità, effettuazione dei colloqui e redazione di una graduatoria). In secondo luogo limita la possibilità per l'amministrazione di ricercare il personale più preparato tramite l'espletamento del concorso pubblico. Riguardo a tale censura il ricorrente ritiene che tramite tale

disposizione si attui un “aggiramento” dei principi dettati dalla Corte in materia di deroghe al concorso pubblico: nel caso in esame la deroga non è giustificabile in base ad esigenze di interesse pubblico, posto che l’assunzione con la procedura di mobilità risponde solo all’interesse del soggetto al trasferimento per motivi personali, né sono ravvisabili finalità di contenimento della spesa pubblica, in quanto all’amministrazione, che ha acconsentito al trasferimento del dipendente, non è precluso assumere personale in sostituzione di quello trasferito.

In fine, la Toscana evidenzia la propria legittimazione a far valere la violazione dell’art. 97, in quanto il *vulnus* determina una compromissione della autonomia organizzativa regionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto che il ricorso fosse respinto ribadendo le medesime argomentazioni illustrate nell’atto di costituzione nel giudizio promosso dal Piemonte.

Quanto al principio di leale collaborazione ed all’art. 76 Cost. la difesa erariale eccepisce preliminarmente l’inammissibilità delle censure del ricorrente in quanto sono norme non regolanti il riparto di competenze Stato-Regione.

Nel merito, rientrando a pieno titolo nella materia delegata anche la regolamentazione dei limiti e delle modalità di accesso alle qualifiche dirigenziali, l’Avvocatura nega che il Governo abbia ecceduto i limiti della delega. Il resistente ricorda anche che sulla norma impugnata è intervenuta intesa in sede di Conferenza unificata.

Per quanto concerne l’art. 49, comma 1, il Presidente del Consiglio deduce che la norma rientri nella lettera l) dell’art. 117, comma 2, ovvero, in via subordinata, cada nelle materie della tutela del lavoro e della armonizzazione dei bilanci e finanza pubblica ex 117, comma 3, Cost.

L’invocato *vulnus* dell’art. 97, non rientrando nel novero di quelli deducibili dalle Regioni, sarebbe inammissibile.

In subordine sarebbe comunque una questione infondata stante l’evidente funzione di razionalizzazione dell’organico pubblico svolta dalla norma, che eviterebbe una costosa procedura concorsuale.

L’ultimo ricorso, presentato dalla Regione Marche, viene promosso in riferimento agli artt. 76 e 117, quarto comma, Cost.

In questo caso la norma impugnata (art. 40, comma 1, lett.f) incide su una materia già integralmente disciplinata dall’art. 28 della l.r. 15 ottobre 2001, n.20 (Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione), il quale detta una normativa che non trova coincidenza con i vincoli introdotti dal legislatore statale ad opera del decreto legislativo.

La Regione ricorrente censura, richiamando la giurisprudenza della stessa Corte, l’inquadramento nella materia “ordinamento civile” della norma in esame: essa, secondo le Marche, non si risolve nella mera regolazione dell’esercizio dell’autonomia negoziale, ma pone dei limiti alle ipotesi in cui la pubblica amministrazione può fare uso di tale autonomia.

La Regione nega, poi, che l’art. 40 possa esser ricondotto alla materia del “coordinamento della finanza pubblica”, essa riprende le medesime motivazioni

addotte dalla Toscana sia sul punto del mancato contenimento della spesa pubblica che sul profilo della compressione, a causa dell'eccesso di dettaglio della norma, del libero apprezzamento del legislatore regionale.

La ricorrente deduce che è ravvisabile una violazione dell'art. 117, comma 4, anche nella parte in cui la norma costituzionale attribuisce alle Regioni la potestà legislativa residuale nella materia "organizzazione amministrativa e ordinamento del personale dei comuni, delle province e delle città metropolitane": a seguito della riforma del Titolo V non sono dunque più legittimate "incursioni" statali nella materia *de qua*, eccezion fatta per l'ipotesi *sub art. 117, comma 2, lett. p)*.

L'art. 40 viola l'art. 76 Cost. perché contrasta con l'oggetto della delega legislativa, individuato nell'art. 2, comma 1, legge 15/2009, ed anche perché non è conforme ai principi e criteri direttivi contenuti nel medesimo articolo della legge di delegazione.

Anche nel ricorso marchigiano viene richiamata la violazione del principio della leale collaborazione a seguito della mancata sottoposizione alla Conferenza unificata, vizio che farebbe sorgere l'interesse regionale alla denuncia della violazione dell'art. 76 in sede del giudizio di legittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri nel respingere il ricorso riporta le medesime motivazioni addotte per i due precedenti ed aggiunge che le Regioni a statuto ordinario non hanno alcuna competenza nella materia dell'organizzazione amministrativa e ordinamento del personale degli enti locali.

La Corte Costituzionale dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, lett. f) con riferimento all'art. 117, comma terzo e quarto, e l'art. 119 Cost.

La motivazione adottata dalla Consulta è che la normativa è riconducibile alla materia "ordinamento civile", di cui all'art. 117, comma 2, lett. l) Cost., poiché il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato.

In particolare, la disciplina prevista all'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/2001 non riguarda procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al pubblico impiego ma, alla luce di una valutazione complessiva, attiene ai requisiti soggettivi che debbono essere posseduti dal contraente privato, ad alcuni aspetti del regime economico, alla durata massima del rapporto: è pertanto riconducibile alla regolamentazione del particolare negozio giuridico concluso tra l'amministrazione ed il soggetto ad essa esterno.

La questione di costituzionalità relativa all'art. 76 Cost. è ritenuta dalla Corte inammissibile.

Ciò deriva *a fortiori* dall'aver inquadrato la normativa all'interno della competenza esclusiva dello Stato, ossia la pretesa violazione del parametro costituzionale invocato non comporta lesione di alcuna attribuzione regionale.

In conclusione la Corte Costituzionale si sofferma sulle censure presenti nel giudizio promosso dalla Toscana.

La questione sollevata in merito all'art. 49, comma 1, in riferimento all'art. 97 Cost. è dichiarata inammissibile, in quanto non attinente al riparto di competenze tra Stato e Regione.

Da ultimo viene ritenuta infondata la questione sollevata in riferimento all'art. 117, comma 4: l'istituto della mobilità volontaria è una fattispecie di cessione del contratto, negozio tipico disciplinato agli artt. 1406-1410 c.c., dunque si è in materia di rapporti di diritto privato e gli oneri imposti alla PA dalle disposizioni introdotte dall'art. 49 del d.lgs. n. 150/09 rispondono semplicemente alla necessità di rispettare l'art. 97 Cost.