

Sentenza: n. 327 del 17 novembre 2010

Materia: stabilizzazione del personale precario in servizio presso le aziende sanitarie

Limiti violati: artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Remittente: Consiglio di Stato, quinta Sezione giurisdizionale

Oggetto: art. 30 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia).

Esito: infondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Il Consiglio di Stato solleva in via incidentale questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia). La disposizione censurata recita che in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007) la Giunta regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa l.r. 10/2007, delibera un piano per la stabilizzazione del personale in possesso dei requisiti previsti dalla predetta normativa statale.

In esecuzione della legge regionale, la delibera della Giunta regionale 15 ottobre 2007, n. 1657 ha disciplinato la stabilizzazione del personale precario, prevedendo che per i profili professionali del comparto, oggetto del processo di stabilizzazione, le aziende sanitarie e gli IRCSS pubblici non possono procedere ad indire e/o proseguire procedure concorsuali ovvero ad utilizzare le graduatorie dei concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti da destinare all'attuazione del suddetto processo.

Il giudizio *a quo* ha per oggetto l'appello contro la sentenza con cui il TAR Puglia rigetta l'impugnazione proposta avverso la suddetta delibera regionale da parte di alcuni soggetti, impiegati a tempo determinato della Azienda unità sanitaria locale di Brindisi, che hanno partecipato al concorso per la copertura di un determinato numero di posti di collaboratore professionale sanitario - infermiere categoria "D" - e sono stati inseriti nella graduatoria dei candidati riconosciuti idonei approvata nel mese di gennaio 2007. La predetta delibera viene contestata dai ricorrenti assumendo: la violazione dell'art. 9 della legge 20 maggio 1985, n. 207 (Disciplina transitoria per l'inquadramento diretto nei ruoli nominativi regionali del personale non di ruolo delle unità sanitarie locali), che imporrebbe agli enti del Servizio sanitario nazionale di utilizzare, a scorrimento, le graduatorie concorsuali per la copertura dei posti resisi vacanti nel biennio dalla loro approvazione; b) la violazione dell'art. 12, comma 9, della legge della Regione Puglia 12 agosto 2005,

n. 12 (Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005), che imporrebbe alle aziende sanitarie della Regione Puglia di procedere alla copertura dei posti vacanti, nell'ordine, mediante procedure di mobilità, mediante utilizzo delle graduatorie concorsuali, mediante nuove procedure concorsuali; c) l'ingiustificato trattamento di favore riconosciuto ai lavoratori precari a danno di soggetti che avevano superato un concorso pubblico e che erano stati pertanto inseriti quali idonei in una graduatoria concorsuale.

Tanto premesso, secondo il giudice remittente la disposizione impugnata contrasta anzitutto con l'art. 97, terzo comma, della Costituzione, in quanto, consentendo la stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato dalle aziende sanitarie locali a danno di coloro che abbiano partecipato ad un concorso pubblico, sovverte un sistema (quello dello scorrimento delle graduatorie) che costituisce applicazione del principio costituzionale del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

La norma regionale contrasta altresì con i principi di ragionevolezza ed imparzialità della funzione legislativa, da ritenersi espressi dall'art. 117, primo comma, Cost.), in quanto volta *a comprimere posizioni in atto o acquisibili a seguito di concorso pubblico*. Infine, la questione di legittimità costituzionale è rilevante in quanto la deliberazione della Giunta regionale impugnata lede immediatamente le posizioni giuridiche degli appellanti che hanno conseguito *un'aspettativa all'assunzione in relazione ai posti vacanti nel corso del biennio successivo all'approvazione della graduatoria*.

Per contro, secondo la difesa regionale la questione da un lato è inammissibile giacché la norma censurata è meramente riproduttiva della disciplina statale in materia di stabilizzazione del personale precario; dall'altro è da considerarsi infondata per vari motivi.

In primo luogo, dal tenore complessivo della l. 207/2005 si ricava, come confermato da diverse sentenze del Consiglio di Stato, che il principio del pubblico concorso e quello dell'utilizzo delle graduatorie *possono essere derogati in presenza di ragionevoli circostanze dal legislatore nel suo discrezionale apprezzamento della complessità e della criticità delle situazioni*.

In secondo luogo, anche laddove sussistesse un obbligo all'utilizzo delle graduatorie per la copertura dei posti vacanti, un simile obbligo non vincolerebbe le Regioni, che dispongono di una competenza esclusiva in materia di impiego alle dipendenze proprie e dei loro enti strumentali ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

In terzo luogo, il contrasto fra la l.r. 12/2005 e la l.r. 10/2007, trattandosi di fonti di pari grado, va risolto nel senso della legittimità della disposizione sopravvenuta.

In ogni caso, la disposizione di cui all'art. 12 della l.r. 12/2005, che ha natura provvedimentale e transitoria, non presenta profili di effettiva incompatibilità rispetto alla norma censurata, giacché indica tre modi per la copertura dei posti vacanti (mobilità, scorrimento delle graduatorie, nuova procedura concorsuale), ma non detta *alcun ordine di preferenza, rimettendo alla discrezionalità dell'amministrazione la scelta del modo più opportuno*.

Infine, la norma impugnata si limita a recepire ipotesi già disciplinate dal legislatore statale in chiara attuazione del canone costituzionale del buon andamento e della imparzialità.

Si costituisce in giudizio anche l'Azienda sanitaria locale della Provincia di Brindisi, eccependo la carenza di interesse degli appellanti nel giudizio principale, conseguente alla circostanza che la graduatoria in questione sarebbe stata adottata dopo la sopravvenienza del DPR 220/2001 (Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), ai sensi del quale (art. 18, comma 7) l'utilizzo delle graduatorie nel biennio di validità non è più obbligatorio ma meramente facoltativo, restando comunque radicalmente precluso per la copertura dei posti istituiti, come nel caso di specie, successivamente alla data di indizione di ciascun concorso. Per la stessa Asl la questione è infondata, vuoi per l'irrelevanza dell'art. 9 della l. 207/2005 nella vicenda controversa, vuoi perché l'art. 12, comma 9, della l.r. 12/2005 non prevede alcuna preferenza all'utilizzo delle graduatorie rispetto alla indizione di nuove procedure concorsuali., vuoi in quanto la procedura di stabilizzazione, regolata sia a livello statale che regionale, richiede il superamento di una prova concorsuale.

Si costituiscono in giudizio anche vari appellanti nel giudizio *a quo*, aderendo in buona sostanza agli argomenti sviluppati nell'ordinanza di remissione.

In via preliminare, la Consulta giudica infondate le eccezioni di inammissibilità prospettate dalle parti: quelle della Regione Puglia, atteso che la disciplina statale si limita, a fini di coordinamento della finanza pubblica, *a porre vincoli ad una scelta normativa regionale che è del tutto autonoma e rientra, per il resto, nella competenza legislativa residuale delle Regioni in ordine alla organizzazione dei propri uffici*; quella della Asl di Brindisi,, che coinvolge questioni di fatto e di diritto *non riferite dall'ordinanza di remissione*.

Nel merito, secondo il giudice delle leggi la questione prospettata **non è fondata in quanto basata su un erroneo presupposto interpretativo**.

La norma censurata, infatti, *non dispone alcunché in ordine alla utilizzabilità delle graduatorie concorsuali per la copertura dei posti vacanti, limitandosi a rimettere ad una delibera della Giunta regionale la adozione di modalità e criteri per la procedura di stabilizzazione del personale c.d. precario*. Del pari, un simile divieto non è rintracciabile né nella norma statale (art. 1, comma 558, della l. 296/2006) che il legislatore statale ha inteso specificamente attuare, né nell'intera disciplina statale in materia di stabilizzazione di cui alla già citata l. 296/2006.

Il divieto di utilizzabilità delle graduatorie, unitamente a quello di indire nuovi concorsi e di proseguire quelli in atto, è invece espressamente sancito soltanto dalla già richiamata delibera 15 ottobre 2007, n. 1657, nella quale è previsto che *“per i profili professionali del comparto, oggetto del processo di stabilizzazione, le Aziende Sanitarie e gli IRCSS pubblici non possono procedere ad indire e/o proseguire procedure concorsuali ovvero ad utilizzare le graduatorie dei concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti da destinare all'attuazione del suddetto processo.”*

Compete pertanto al giudice remittente la diretta valutazione della suddetta disposizione regolamentare, che in sede di attuazione della fonte primaria impugnata assegna alla procedura di stabilizzazione una priorità rispetto alle altre procedure di assunzione previste dalle vigenti disposizioni statali e regionali.