

Personale – scorrimento graduatorie regionali

Giudizio di legittimità costituzionale dell' art. 47 comma 1, della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38.

Inerente la parte in cui dispone la proroga, «fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione», delle «graduatorie delle selezioni riservate, indette ai sensi dell'articolo 4, comma 6 del D.L. n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2013, oggetto delle procedure di stabilizzazione» (comma 1), e stabilisce che «**[i] candidati idonei ricompresi nelle graduatorie di cui all'articolo 4 della legge regionale 25 ottobre 2010, n. 31, relative a selezioni per progressioni verticali indette antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, approvate al 31 dicembre 2010, sono inquadrati fino ad esaurimento delle stesse, nelle graduatorie per le quali hanno concorso, a decorrere dal 1° marzo 2019**» (comma 2).

La norma in esame, con l'inserire una disciplina derogatoria, in materia di proroga di graduatorie regionali, in favore soltanto di determinati soggetti, si porrebbe in contrasto con la prescrizione dell'art. 1, comma 1148, lettera a) , della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), secondo cui «l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni», è prorogata fino al 31 dicembre 2018. Essa, pertanto, determinerebbe la lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), nonché dei principi di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.), oltre che dei principi di eguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.).

Di recente questa Corte (sentenza n. 241 del 2018) ha avuto occasione di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una norma regionale che disponeva la proroga di ulteriori dodici mesi «[dell]'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche», e ha dichiarato non fondata la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l) , Cost. Nel ricordare che «la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego, “per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima connessione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. [...] è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato” (sentenza n. 380 del 2004)», ha affermato che «[l]a regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche rientra [...] nella disciplina dell'accesso al pubblico impiego». Le graduatorie «costituiscono il provvedimento amministrativo conclusivo delle procedure selettive pubbliche», con cui «l'amministrazione esaurisce l'ambito proprio del procedimento amministrativo e dell'esercizio dell'attività autoritativa». Sulla scorta di tale precedente, non vi è dubbio che anche la disposizione ora in esame detta una disciplina che «si colloca in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro» e che «riguarda i profili pubblicisticoorganizzativi dell'impiego pubblico regionale e non quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro». Essa, pertanto, è estranea alla sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile.

L'art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 è, altresì, impugnato, là dove introduce una proroga «fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione», delle graduatorie relative alle selezioni riservate indette ai fini delle medesime procedure di stabilizzazione, anche per violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale, in specie, all'art. 1, comma 1148, lettera a) , della legge n. 205 del 2017. Quest'ultimo dispone che «l'efficacia delle graduatorie

dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, è prorogata al 31 dicembre 2018». 4.3.1.-

La questione è fondata. Lo scorrimento delle graduatorie relative a concorsi per l'accesso al pubblico impiego, nato come strumento di carattere eccezionale, è risalente nel tempo. L'art. 3, comma 87, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», ha introdotto la previsione della vigenza delle graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione delle stesse. Il termine citato è stato inizialmente individuato per consentire una modalità alternativa e secondaria rispetto al pubblico concorso, previsto dall'art. 97 Cost. Tale modalità è poi divenuta «regola generale», sia in considerazione delle «finalità di contenimento della spesa pubblica in relazione ai costi derivanti dall'espletamento delle nuove procedure concorsuali», sia per proteggere i soggetti collocati nelle graduatorie, «in considerazione del blocco delle assunzioni» (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 28 luglio 2011, n. 14).

Si sono poi avute successive e frequenti proroghe del termine, con il risultato di rendere ultra-attive anche graduatorie molto risalenti nel tempo (così, ad esempio, l'art. 17, comma 19, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali», convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102; e anche l'art. 1, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10). Si è inteso, in tal modo, ovviare alle esigenze funzionali delle pubbliche amministrazioni per il perdurante blocco delle assunzioni e per il mancato espletamento di nuove procedure concorsuali.

Nonostante la legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) abbia indicato all'art. 17, comma 1, lettera c), il criterio direttivo della riduzione del periodo di validità delle graduatorie, anche nella prospettiva di una progressiva riapertura delle procedure concorsuali e del superamento del blocco delle assunzioni, il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, -recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», all'art. 6, comma 1, lettera a) -, **si è limitato a introdurre la mera facoltà di ciascuna pubblica amministrazione di indicare nel bando di concorso il numero di candidati idonei rispetto ai posti disponibili, senza incidere sulla validità delle graduatorie, che sono state, successivamente, in via eccezionale, ulteriormente prorogate per i citati motivi.**

In questo quadro si colloca l'art. 1, comma 1148, lettera a), della legge di bilancio per il 2018, invocata come norma interposta dal ricorrente, che ha prorogato al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni. Tale norma - che prevede la proroga al 31 dicembre 2018 anche del termine per l'esercizio, da parte di amministrazioni pubbliche, della facoltà di assunzione di personale, in particolare, nelle sue lettere b), numero 1), c), d), numero 1) e numero 2), ed e) - è già stata ricondotta da questa Corte nel novero di quelle disposizioni statali che, «agendo sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale, pongono limiti transitori alla facoltà delle regioni [...] di procedere ad assunzioni (ex plurimis , sentenze n. 1 del 2018, n.

72 del 2017, n. 251 del 2016, n. 218 e n. 153 del 2015)» (sentenza n. 241 del 2018). Essa, pertanto, nella parte in cui proroga, delimitandole, sia l'efficacia delle graduatorie vigenti, sia la facoltà di assunzione delle pubbliche amministrazioni, al 31 dicembre 2018, stabilisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante per le Regioni. Con tale principio contrasta la norma regionale impugnata. Quest'ultima fa riferimento a graduatorie relative a selezioni riservate, indette - secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 6, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125 - «al fine di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato e, al contempo, ridurre il numero dei contratti a termine». Nell'ambito di tali procedure di stabilizzazione del personale non dirigenziale disciplinate dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017, «al fine di superare il precariato», la norma regionale proroga le graduatorie relative alle citate selezioni «fino alla conclusione delle procedure stesse» (art. 47, comma 1, legge reg. Basilicata n. 38 del 2018) e, quindi, al di là del limite del 31 dicembre 2018 imposto dal legislatore statale per contenere le assunzioni e con esse le spese inerenti al personale anche regionale.

Si deve osservare che, successivamente all'entrata in vigore della norma regionale impugnata, il quadro normativo statale di riferimento è andato via via mutando, in virtù dell'entrata in vigore dapprima della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), poi del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101 (Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali), convertito, con modificazioni, nella legge n. 128 del 2019, che sono intervenuti sul regime delle graduatorie (in specie all'art. 1, commi da 661 a 665, della legge n. 145 del 2018, come modificato dal d.l. n. 101 del 2019).

Premesso che il parametro interposto da prendere in considerazione per valutare la legittimità costituzionale della norma regionale è costituito, comunque, dai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica vigenti al momento dell'entrata in vigore della norma regionale (e, quindi, dal citato art. 1, comma 1148, lettera a, della legge di bilancio per il 2018), non si può non segnalare che **la nuova disciplina delle graduatorie dettata dal legislatore statale delinea uno scenario che risulta ancor più restrittivo quanto all'uso delle graduatorie e che, in costanza di misure di contenimento delle assunzioni, conferma la natura di principio di coordinamento della finanza pubblica della previsione di limiti alla proroga dell'efficacia delle stesse.**

Pur prorogando le graduatorie precedenti, si introducono alcune condizioni e si definiscono precisi limiti temporali. La proroga opera a partire dalle graduatorie approvate nel 2011, a condizione che i soggetti inseriti nelle stesse frequentino obbligatoriamente corsi di formazione e aggiornamento organizzati da ciascuna amministrazione, nonché superino un apposito esame-colloquio diretto a verificarne la perdurante idoneità. Si afferma, inoltre, una nuova centralità del concorso pubblico di cui all'art. 97 Cost., tuttavia connessa alla prospettiva futura e comunque eventuale della riapertura delle procedure concorsuali e dello sblocco delle assunzioni. Si delimita, in ogni caso, a regime, l'efficacia delle graduatorie e se ne ridimensiona lo scorrimento.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

Giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 2 della legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l. r. 1/2009)

L'art. 1, comma 3, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 autorizza l'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI) a reclutare il personale da destinare ai centri per l'impiego mediante lo scorrimento delle graduatorie approvate a far data dal 1° gennaio 2019, in deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 361, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) sia per le assunzioni a tempo determinato sia per le assunzioni a tempo indeterminato.

La richiamata legge n. 145 del 2018, che riguarda le graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla sua data di entrata in vigore e opera a decorrere dal 1° gennaio 2020 per le «procedure concorsuali per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale» (art. 1, comma 365), limita ai soli vincitori l'efficacia delle graduatorie selettive e consente di impiegare la graduatoria, entro i limiti triennali della sua vigenza, solo al fine di coprire i posti che si rendono disponibili «in conseguenza della mancata costituzione e dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori».

L'art. 1, comma 3, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 è impugnato in quanto prevede lo «scorrimento delle graduatorie approvate "a far data" dal 1° gennaio 2019» e deroga «alle nuove regole stabilite a livello statale anche in epoca successiva al 10 [recte 1°] luglio 2019», in contrasto con quanto stabilito dall'art. 12, comma 8 -ter, del decretolegge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, che prevede l'applicazione dell'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018 «alle procedure concorsuali per le assunzioni di personale da destinare ai centri per l'impiego bandite a decorrere dal 1° luglio 2019».

L'art. 2 consente alla Regione, agli enti dipendenti, alle aziende e agli enti del Servizio sanitario nazionale di reclutare il personale mediante lo scorrimento delle graduatorie approvate a far data dal 1° gennaio 2019, in deroga alle citate previsioni dell'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018. La disposizione impugnata non sarebbe compatibile né con quanto disposto dall'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, «per quanto concerne il personale delle Regioni, degli enti dipendenti, delle aziende e per il personale tecnico-amministrativo del servizio sanitario», né con il successivo comma 365, «per quanto riguarda il personale medico, tecnico-professionale e Infermieristico delle aziende e degli enti del servizio sanitario».

Entrambe le disposizioni impuginate violerebbero, anzitutto, «la competenza legislativa esclusiva dello Stato» nella materia dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), che comprende «la disciplina dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile e dai contratti collettivi e, quindi, anche la disciplina generale degli atti funzionali alla loro instaurazione, come le graduatorie concorsuali».

Sarebbe violata anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), competenza «di carattere trasversale», che riguarda anche le regole in tema di reclutamento del personale e la limitazione dell'efficacia delle graduatorie ai soli vincitori.

Le disposizioni impugnate contrasterebbero, inoltre, con i principi di eguaglianza, di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione «di cui agli articoli 3, 51, primo comma, e 97, della Costituzione». Esse si discosterebbero dalla normativa statale che limita l'efficacia della graduatoria ai soli vincitori e così mira a garantire «per tutti i candidati ai pubblici uffici un trattamento eguale, rispettoso dei principi di imparzialità e buon andamento di cui agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione».

In linea generale, si deve osservare che **lo scorrimento delle graduatorie**, consentito dalle disposizioni impugnate e ora anche dalla sopravvenuta normativa statale, presuppone lo svolgimento delle ordinarie procedure selettive, finalizzate a individuare i soggetti più qualificati per l'occupazione dei posti vacanti, e **non costituisce dunque una deroga al principio del pubblico concorso invocato dal ricorrente**. Lo scorrimento delle graduatorie consente all'amministrazione di attingere alla provvista degli idonei, per far fronte in maniera tempestiva ed efficace alle esigenze sopravvenute. Questa Corte ha, infatti, anche recentemente precisato che «**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, punto 4.3.1. del Considerato in diritto).

Inoltre, lo scorrimento delle graduatorie ancora valide è assoggettato a limitazioni, che valgono a renderlo compatibile con i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione, evocati a più riprese dal ricorrente. Il canone di imparzialità consente di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie, nel rigoroso rispetto dell'ordine di merito, solo quando vi sia un'integrale corrispondenza tra il profilo e la qualifica professionale del posto che si intende coprire, da un lato, e, dall'altro, il profilo e la categoria professionale per i quali si è bandito il concorso poi concluso con l'approvazione delle graduatorie.

Non vi è scorrimento per posti di nuova istituzione o frutto di trasformazione, per evitare rimodulazioni dell'organico in potenziale contrasto con i principi di imparzialità prescritti dalla Costituzione. Il buon andamento, per altro verso, preclude di scorrere le graduatorie, quando sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire o quando, per il tempo trascorso o per le modifiche sostanziali nel frattempo introdotte nelle prove di esame e nei requisiti di partecipazione dei concorrenti, la graduatoria già approvata cessa di rispecchiare una valutazione attendibile dell'idoneità dei concorrenti e della qualificazione professionale necessaria per ricoprire l'incarico.

L'esame delle specificità della disciplina regionale impugnata conferma la non fondatezza delle censure proposte. La legge reg. Toscana n. 38 del 2019 non deroga agli ordinari limiti di validità delle graduatorie. Essa riguarda le graduatorie più recenti, approvate a far data dal 1° gennaio 2019, e non pregiudica l'esigenza di dotare l'amministrazione di personale qualificato, che sia stato sottoposto a una valutazione esaustiva e imparziale in un tempo prossimo all'assunzione. Le disposizioni impugnate si riconnettono, peraltro, a obiettivi specifici e definiti nel tempo, che la stessa legislazione statale provvede a delineare. L'art. 1 si ripromette di rafforzare le dotazioni organiche dei centri per l'impiego, in armonia con le previsioni dell'art. 1, comma 258, della legge n. 145 del 2018, cui si fa risalire un peculiare procedimento di concertazione con le Regioni, al fine di stabilire i criteri di ripartizione delle risorse stanziare. L'art. 2 della citata legge regionale, nel disciplinare le assunzioni da parte della Regione Toscana, degli enti dipendenti dalla Regione e delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale, tiene conto della cessazione dal servizio del personale beneficiario della pensione "Quota 100". È la stessa legge dello Stato che si preoccupa di fronteggiare tali conseguenze, con precipuo riguardo alle Regioni, agli enti locali, agli enti e alle aziende del Servizio sanitario nazionale (art. 14 -bis del d.l. n. 4 del 2019, come convertito).

Lo scorrimento delle graduatorie non ha dunque una portata indiscriminata, ma si rivela direttamente funzionale a organizzare il reclutamento degli idonei nel modo più efficiente e sollecito, in un ambito - quello delle politiche attive del lavoro, della tutela della salute e dell'organizzazione amministrativa regionale in senso ampio - riservato a vario titolo all'autonomia della Regione, in vista di specifiche finalità, che lo stesso legislatore statale riconosce meritevoli di particolare considerazione.