

Il Pubblico Concorso come modalità esclusiva d'accesso alla Pubblica Amministrazione – Commento alla Sentenza della Corte Costituzionale, 1 aprile 2011, n. 108, sulle misure di stabilizzazione di lavoratori precari e le ipotesi di concorsi “riservati”, e spunti di riflessione.

[Avv. Vittorio Elio Manduca ⁽¹⁾]

Con la sentenza 1° aprile 2011 n. 108, la Corte Costituzionale ha aggiunto un ulteriore tassello al quadro del sistema di accesso al pubblico impiego che via via si è venuto a delineare, anche a seguito della recente c.d. “Riforma Brunetta”.

La Consulta è intervenuta sulla legge regionale della Calabria (L.R.) 26 febbraio 2010, n. 8, recante «*Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4 della legge reg. n. 8 del 2002). Modifiche all'art. 11 della legge reg. 30 dicembre 2009, n. 42*», con la quale detta regione, attraverso una serie di norme (artt. 1, comma 3; 13; 15, commi 1, 3 e 5; 16, commi 1 e 2; 17, comma 4; e 19), aveva predisposto molteplici misure di stabilizzazione a favore di varie tipologie di lavoratori precari e nel contempo aveva previsto ipotesi di concorsi “riservati” nei ruoli della stessa amministrazione regionale, di enti ed aziende sub-regionali.

Tali previsioni, di dubbia legittimità costituzionalità, avevano suscitato la reazione del Governo, divenendo così oggetto della questione sollevata innanzi alla Corte Costituzionale dal Presidente del Consiglio dei Ministri, principalmente con riferimento agli artt. 3, 97, 117 della Costituzione, col ricorso depositato in data 28 aprile 2010.

La Corte Costituzionale si è conseguentemente pronunciata, accogliendo integralmente le censure e demolendo l'impianto originario della citata legge regionale.

Tuttavia, per poter definire con chiarezza le linee che hanno guidato la pronuncia della Consulta e i principi di diritto da essa stabiliti in proposito, occorre esaminare le singole norme impugnate e le relative statuizioni in punto di diritto.

I

Innanzitutto, l'art. 1, comma 3, della citata L.R. n. 8/2010 prevedeva che «*i lavoratori dipendenti delle Comunità montane che, all'entrata in vigore della presente legge regionale, prestano servizio presso altri Enti o aziende pubbliche, possono essere trasferiti ed inquadrati negli Enti o azienda pubbliche utilizzatrici*».

Secondo la Presidenza del Consiglio dei Ministri, tale disposizione, nella parte in cui non circoscrive la sua stessa efficacia ai soli dipendenti a tempo indeterminato, introduce una generalizzata modalità di inquadramento riservato, in violazione del principio del concorso pubblico e dei principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione. Il giudice delle leggi ha accolto la tesi governativa, per il motivo che, in tal modo, si sarebbe consentita «*la stabilizzazione dei lavoratori comandati nei nuovi Enti, anche se titolari di meri rapporti precari. La norma censurata realizza, quindi, per tali lavoratori, una forma di assunzione riservata, senza predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale. Simile modalità di assunzione, escludendo o riducendo irragionevolmente la possibilità di accesso al lavoro dall'esterno, viola il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3 e 97 Cost. La natura comparativa e aperta della procedura è, infatti, elemento essenziale del concorso pubblico, come questa Corte ha più volte ribadito*».

II

Esaminando poi l'art. 13 della L.R. n. 8/2010, lo stesso in origine disponeva che «*1. Nelle more della presentazione del Piano di liquidazione dell'ARSSA ⁽²⁾, redatto dal Commissario liquidatore, previsto dall'articolo 5 punto 1 della legge regionale 11 maggio 2007, n. 9 ed in coerenza con il punto 2 della stessa legge, è consentita, previa individuazione della copertura finanziaria nel bilancio dell'Agenzia, la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato dei lavoratori dei servizi irrigui, degli impianti a fune di Camigliatello Silano, Lorica e Ciricilla e degli addetti ai servizi istituzionali.*

2. Al fine di consentire la compiuta attuazione di quanto previsto dall'articolo 4 della L.R. n. 9/2007, il Commissario Liquidatore dell'A.Fo.R. provvede all'assunzione a tempo indeterminato del personale

¹ Specialista in Studi sulla Pubblica Amministrazione - Dirigente di ruolo della Regione Calabria, iscritto alla DIRER.

² Agenzia Regionale di Sviluppo e Sostegno all'Agricoltura

precario per come individuato dall'articolo 25, comma 1, della L.R. n. 15/2008. Nelle more i contratti in essere vengono prorogati fino all'espletamento delle procedure concorsuali finalizzate all'assunzione a tempo indeterminato.

3. La copertura finanziaria necessaria al suddetto comma rimane a carico delle spese di forestazione».

Anche in tal caso, secondo la Presidenza del Consiglio dei Ministri, tale disposizione, prevedendo forme di assunzione a tempo indeterminato, in assenza dell'espletamento delle prescritte procedure di legge, avrebbe violato il principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost.

Ebbene, poiché secondo la Consulta, tali modalità di assunzione avrebbero comportato, di fatto, «una sorta di stabilizzazione senza concorso dei lavoratori precari, in violazione del principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost.», la Corte ha dichiarato illegittime entrambe le norme contenute nell'art. 13 della legge impugnata, che, nell'ordine, autorizzavano la stabilizzazione di lavoratori precari dei servizi irrigui e degli impianti a fune, senza procedure concorsuali e, dunque, senza alcuna verifica attitudinale, disponendo l'assunzione a tempo indeterminato, presso l'azienda forestale della regione Calabria, di personale precario, senza predeterminazione di criteri e senza richiedere la partecipazione ad alcuna prova selettiva concorsuale (cancellando altresì, per le medesime ragioni, anche la parte della norma che, in alternativa, autorizzava la proroga dei contratti a tempo determinato fino all'espletamento di concorsi, senza però prevedere alcun termine per l'indizione dei medesimi).

III

Quanto all'art. 15, commi 1, 3 e 5, della L.R. n. 8/2010, dette norme disponevano rispettivamente che «1. Per garantire il più corretto utilizzo del personale ex LSU/LPU, assunto a tempo indeterminato con contratto part-time alle dipendenze della Regione ai sensi e per gli effetti del D.D.G. n. 20267 del 4 dicembre 2008, il rapporto di lavoro del personale stabilizzato part-time verticale a 24 ore settimanali è trasformato in rapporto di lavoro full-time a 36 ore settimanali.

3. Al fine di favorire lo sviluppo professionale delle risorse umane di cui al comma 1, la Giunta regionale è autorizzata ad avviare, nell'ambito della programmazione triennale, procedimenti finalizzati alla progressione di carriera mediante selezione interna effettuata tra il personale appartenente a tutte le categorie.

5. La Giunta regionale è autorizzata a stabilizzare, su espressa domanda, le unità LSU/LPU in servizio presso gli uffici regionali che alla data del 1 aprile 2008 non hanno esercitato la facoltà di accedere al procedimento di stabilizzazione. A tali unità di personale si applicano le disposizioni di cui al comma 1».

Secondo il ricorrente, le prime due disposizioni (commi 1 e 3) prevedendo, rispettivamente la trasformazione dei contratti part-time del personale ex LSU/LPU ⁽³⁾ in rapporti lavoro full-time e le procedure finalizzate alla progressione di carriera mediante selezione interna, si sarebbero poste in contrasto con la normativa statale vigente e, in particolare, con l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (*Legge finanziaria 2007*) e con l'art. 76, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2008, n. 133, che impone agli Enti pubblici una rigorosa programmazione di spesa per il personale e fissa, per tale tipologia di spesa, una disciplina vincolistica, con la conseguenza che dette norme sarebbero state poste in violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., costituendo le norme statali interposte principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre, secondo il Governo, il comma 1 si porrebbe anche in contrasto con il Titolo III (artt. 40 e ss.) del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*), invadendo la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, comma 2, lettera l), Cost.

I commi 3 e 5, invece, introducendo meccanismi di progressione di carriera mediante selezione interna, si sarebbero posti in contrasto con l'art. 24 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 ⁽⁴⁾ e con l'art. 5 della corrispondente legge-delega 4 marzo 2009, n. 15, violando, al contempo, i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

³ lavori socialmente utili/lavori di pubblica utilità.

⁴ Recante «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» (c.d. «Riforma Brunetta»).

Rispetto alle questioni sollevate, la Corte ha ritenuto fondata quella riferita all'art. 15, comma 1, della stessa legge regionale calabrese, in quanto la norma incideva illegittimamente sulla materia di potestà esclusiva del legislatore statale dell'“ordinamento civile” e, nel contempo, si poneva in contrasto con alcuni principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, ex art. 117, terzo comma, Cost.. Su questo secondo aspetto, in particolare, la Corte ricorda che con l'introduzione di procedure finalizzate alla progressione di carriera mediante selezione interna, la norma censurata si pone in contrasto con l'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 (*Legge finanziaria 2007*), che obbliga le regioni alla riduzione delle spese per il personale e al contenimento della dinamica retributiva, nonché con il successivo comma 557-bis della medesima disposizione della legge statale, che estende tale obbligo di riduzione anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e a tutti i rapporti precari in organismi e strutture facenti capo alla regione. Inoltre, la norma censurata contrasta anche con l'art. 76, comma 6, del D.L. n. 112/2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2008, n. 133, che, al comma 6, prevede l'adozione di un D.P.C.M. per la riduzione delle spese del personale e, al comma 7, vieta esplicitamente agli Enti nei quali l'incidenza delle spese del personale è pari al 40% di procedere ad assunzioni con qualsivoglia tipologia contrattuale. Tali norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Peraltro, la Corte aveva già avuto modo di chiarire nella sue precedenti sentenze n. 69 del 2011 e n. 169 del 2007, che «...la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» cui le regioni devono attenersi.

La Consulta ha altresì cancellato i commi 3 e 5 del medesimo art. 15:

- il primo perché violava i principi di uguaglianza e buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 3 e 97 Cost.) che, in materia, sarebbero stati garantiti solo dal rispetto dell'art. 24 del d.lgs. n. 150 del 2009 e dell'art. 5 della legge n. 15 del 2009 i quali stabiliscono, anche per le progressioni di carriera, l'obbligo del pubblico concorso, riservando al personale interno fino alla misura massima del 50% dei posti disponibili;
- il secondo perché avrebbe consentito di stabilizzare senza concorso tutti i lavoratori socialmente utili già impiegati dalla regione, senza porre limiti percentuali al ricorso a tale tipo di assunzione⁽⁵⁾, ponendosi in contrasto con le nuove previsioni recate dall'art. 17, commi 10 - 13, del D.L. n. 78/2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 3 agosto 2009, n. 102, che, con riferimento alla generalità delle amministrazioni pubbliche, stabilisce nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dal personale non dirigente, attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti, configura una modalità di accesso riservato agli uffici pubblici, ritenuta costituzionalmente illegittima dalla costante giurisprudenza della Corte. Quest'ultima, infatti, nella prospettiva di valorizzare le professionalità maturate all'interno dell'amministrazione, ha ammesso la stabilizzazione di contratti di lavoro precario, in deroga al principio del concorso pubblico di cui all'art. 97 Cost., solo entro limiti percentuali tali da non pregiudicare il prevalente carattere aperto delle procedure di assunzione nei pubblici uffici.

IV

Quanto all'art. 16 della L.R. n. 8/2010, i due commi, di cui l'articolo si componeva, disponevano in origine che «1. È prorogato al 31 dicembre 2012 il termine di validità delle graduatorie afferenti ai concorsi interni del personale regionale, già espletati mediante il sistema delle progressioni verticali e che non risultano esaurite per effetto dell'avvenuto scorrimento. La Giunta regionale è, altresì, autorizzata ad avviare nell'ambito della programmazione triennale, procedimenti finalizzati alle progressioni di carriera.

⁵ Il ché, comunque, non lascia presagire che l'eventuale previsione del solo limite percentuale, in assenza di concorso, avrebbe consentito di fare salva la norma dalla scure della Corte Costituzionale, essendo ormai chiaro che il “principio ineludibile” del pubblico concorso è il cardine sul quale poggia l'intera decisione.

2. *I dipendenti in servizio al 1° gennaio 2010 in posizione di comando presso gli uffici della Giunta regionale proveniente da enti pubblici, che abbiano maturato in tale posizione almeno quattro anni di ininterrotto servizio, sono trasferiti, a domanda, nei ruoli organici della Regione, nei limiti della dotazione organica prevista nella programmazione triennale del personale e delle risorse disponibili. Dal trasferimento è escluso il personale in atto comandato ai sensi delle leggi regionali 13 maggio 1996, n. 7, 26 maggio 1997, n. 8 e s.m.i. Alla relativa copertura finanziaria si provvede con le risorse allocate all'UPB 1.2.01.01 dello stato di previsione delle spesa del bilancio 2010.»*

Secondo la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il primo comma si porrebbe in contrasto con la disciplina vincolistica dettata in materia di contenimento delle spese di personale della regione dall'art. 24 del d.lgs. n. 150 del 2009 e dall'art. 5 della legge n. 15 del 2009, che prevedono l'obbligo del pubblico concorso con riserva al personale interno al massimo del 50% dei posti disponibili, e violerebbe sia l'art. 117, comma 3, Cost. (coordinamento della finanza pubblica), sia il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3 e 97 Cost..

Sempre secondo il governo, invece, il secondo comma creerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra gli stessi soggetti comandati presso la regione, e in particolare tra quelli comandati presso gli uffici della Giunta e gli altri comandati presso altri uffici, escludendo, peraltro, gli altri soggetti in posizione di comando ai sensi delle leggi reg. n. 7 del 1996 e n. 8 del 1997, ancorché essi versino nelle medesime condizioni, con la conseguenza che tale norma sarebbe priva di razionalità e violerebbe i principi di uguaglianza, oltre a quelli di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Anche in tal caso, aderendo alla tesi governativa, il Giudice delle leggi ha bocciato la prima norma perché prevedeva una modalità di progressione verticale nel sistema di classificazione, basata sui risultati di un concorso già espletato e non già sull'indizione di nuovi concorsi *ad hoc* con riserva di posti agli interni entro un massimo del 50%.

Analogamente ha cancellato la seconda norma sia perché autorizzava la stabilizzazione di tutto il personale comandato, senza limitazioni percentuali e senza predeterminazione di requisiti attitudinali, con ciò violando il principio dell'accesso agli uffici pubblici mediante pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost. (anche con riferimento al necessario carattere aperto dello stesso), sia per l'assoluta irragionevolezza della disparità di trattamento che si veniva a creare tra soggetti sostanzialmente nella medesima posizione giuridica e differenziati solo per la mera circostanza fattuale di prestare servizio presso un ufficio piuttosto che presso un altro, in violazione del principio di cui all'art. 3, Cost.

V

Venendo all'art. 17, comma 4, della L.R. n. 8/2010, lo stesso disponeva che «*La Giunta regionale è autorizzata ad utilizzare - per l'inserimento negli organici degli Enti regionali, sub-regionali, società regionali in house e nei ruoli disponibili dell'Amministrazione regionale - le graduatorie del personale dichiarato idoneo con Determinazione Dirigenziale del 8 agosto 2002, n. 384.*»

Secondo il ricorrente, tale norma si sarebbe posta in contrasto con l'art. 1 della L.R. della Calabria 20 novembre 2009, n. 27 (*Integrazioni alla legge reg. 31 luglio 2007, n. 32, recante "Norme regionali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private"*), che non consentirebbe un simile scorrimento di graduatoria, in tal modo violando anch'essa gli artt. 3 e 97 Cost. ed i principi, ivi contenuti, di ragionevolezza, uguaglianza e buon andamento della Pubblica Amministrazione.

La Corte anche in tal caso ha annullato detta previsione, affermando che, poiché tale norma consentiva alla Giunta di «*utilizzare - per l'inserimento negli organici degli Enti regionali e pararegionali - le graduatorie del personale dichiarato idoneo sulla base di un concorso espletato in data anteriore al 2002 e non aperto al pubblico, autorizzando, dunque, lo scorrimento delle graduatorie in assenza di un nuovo pubblico concorso ad hoc*», essa violava «*il principio del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici uffici e quelli di uguaglianza e buon andamento della Pubblica Amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.*».

VI

Da ultimo, per ciò che concerne l'art. 19 della L.R. n. 8/2010, rubricato «*Integrazioni alla legge regionale 19 novembre 2003, n. 20*», esso disponeva che «*All'articolo 2, comma 1, della legge regionale del 19 novembre 2003, n. 20 dopo le parole «Enti attuatori» si aggiungono le parole «nonché i soggetti avviati al lavoro ai sensi dell'articolo 7 del Decreto Dirigenziale n. 3902 del 6 aprile 2006,*

pubblicato sul B.U.R.C. supplemento straordinario, n° 3 del 7 aprile 2006». I benefici di cui alla legge regionale 19 novembre 2003, n. 20 sono applicabili anche ai lavoratori precari di cui all'articolo 7 del citato Decreto Dirigenziale n. 3902 del 6 aprile 2006.»

Secondo la Presidenza del Consiglio dei Ministri tale disposizione configurerebbe una forma di accesso riservato, in violazione del principio del concorso pubblico e dei principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

La Corte, nell'annullare anche tale norma, ha motivato la propria decisione sul presupposto che la stessa avrebbe determinato *“un sostanziale ampliamento della platea dei destinatari della originaria norma di stabilizzazione, consentendone l'assunzione in mancanza di pubblico concorso”*, e conseguentemente avrebbe configurato *“una modalità di accesso riservato, in contrasto con il carattere aperto e pubblico del reclutamento nei pubblici uffici, richiesto dall'art. 97 Cost.”*.

CONCLUSIONI

In definitiva, la Corte Costituzionale riconferma il principio del concorso pubblico quale strumento “inderogabile” per l'accesso all'impiego alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni, salve le tassative eccezioni (di stretta interpretazione) ammesse da leggi speciali dello Stato.

A questo ultimo proposito, la Corte continua a tracciare lo stesso solco di precedenti pronunce in materia di pubblico impiego (segnatamente si veda da ultimo C. Cost. 3-12 novembre 2010, n. 324) ribadendo che una buona parte delle norme annullate incidono sulla materia dell'“Ordinamento Civile”, ricadente nella previsione dell'art. 117, comma 2, lett. 1), Cost. che riserva allo Stato la potestà legislativa ~~in via~~ esclusiva.

Viene pertanto demolito il “tentativo” di porre in essere forme e strumenti legislativi regionali surrettiziamente volti all'assunzione “riservata” di personale o comunque all'inquadramento di “nuovo” personale senza predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale.

Simile modalità di assunzione, infatti, escludendo o riducendo irragionevolmente la possibilità di accesso al lavoro dall'esterno, viola il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3 e 97 Cost. e sin pone insanabilmente in contrasto con le richiamate disposizioni della Carta Fondamentale che vedono nella *«natura comparativa e aperta della procedura»* un *«elemento essenziale del concorso pubblico»*.

SPUNTI DI RIFLESSIONE

Appare utile, a questo punto, pervenire ad un inquadramento sistematico della materia dell'accesso al pubblico impiego, alla luce dei principi desumibili dalla sentenza della Consulta in esame e delle precedenti pronunce che la stessa ha più volte richiamato nella motivazione ⁽⁶⁾, peraltro suffragata da numerose e recenti pronunce della Giustizia Civile, Amministrativa e Contabile. In estrema sintesi:

- 1) In via generale e di principio, per l'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione è in ogni caso obbligatorio esperire un pubblico concorso.** Ciò trova conferma nell'art. 36, comma 1, D.lgs. n. 165/2001 il quale dispone che *«Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35»*. A sua volta l'art. 35, comma 1, lett. a), D.lgs. n. 165/2001 richiede per l'accesso al pubblico impiego *«procedure selettive, conformi ai principi del comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno»*, ma non detta specifiche norme che disciplinino le forme e le modalità di svolgimento delle stesse, cosa che invece si rinviene espressamente nel richiamo operato dal successivo art. 70, comma 13, del medesimo D.lgs. n. 165/2001, il quale dispone che *«In materia di reclutamento, le pubbliche amministrazioni applicano la disciplina prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, e successive modificazioni ed integrazioni, per le parti non incompatibili con quanto previsto dagli articoli 35 e 36, salvo che la materia venga regolata, in coerenza con i principi ivi previsti, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti»*. Ciò significa che, in linea di principio, e fermo restando gli

⁶ Cfr. Sentenze C.Cost. n. 7/2011, n. 235/2010, n. 149/2010, n. 293/2009, n. 215/2009, n. 363/2006 e n. 205/2006.

eventuali adeguamenti dei rispettivi ordinamenti per le amministrazioni diverse da quella dello Stato, il “pubblico concorso” è solo quello disciplinato in conformità al D.P.R. n. 487/1994 e agli artt. 35 e 36 del D.lgs. 165/2001, cosicché esso dovrà svolgersi necessariamente “per esami” o “per titoli ed esami” con prove calibrate in relazione alla posizione da ricoprire ⁽⁷⁾. Conseguentemente, non è da ritenere ammissibile un concorso “per soli titoli”, né è in alcun modo ammissibile un pubblico concorso per soli “titoli e colloquio” in assenza di prove scritte, laddove previste ⁽⁸⁾.

- 2) **In via di eccezione, si può prescindere dal pubblico concorso esclusivamente nei casi espressamente e tassativamente previsti da leggi speciali dello Stato**, essenzialmente riconducibili alle sole posizioni lavorative «*che possano essere coperte mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della legislazione vigente per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità*» (cfr. art. 35, comma 1, lett. b, D.lgs. n. 165/2001).
- 3) **L'obbligo di pubblico concorso vige anche per le posizioni che devono essere coperte con contratti “flessibili” (ivi inclusi anche i contratti a tempo determinato)**. L'applicazione del principio di essenzialità del pubblico concorso, infatti, si ricava già dalla semplice lettura dell'art. 36, comma 2, primo periodo, del D.lgs. n. 165/2001, il quale dispone che «*Per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti*», ossia in conformità al D.P.R. n. 487/1994 e agli artt. 35 e 36 del D.lgs. 165/2001, dunque nelle stesse forme e con le stesse metodologie previste per l'accesso ad una posizione “a tempo indeterminato” ⁽⁹⁾, con la sola differenza che alla scadenza stabilita dal contratto lo stesso cessa di avere efficacia, e conseguentemente cessa il rapporto di lavoro, salvo il ricorso a proroghe se ed in quanto ammissibili ⁽¹⁰⁾, ovvero, perdurando le originarie esigenze, al ricorso a nuove e motivate procedure selettive ⁽¹¹⁾.
- 4) **Sono ugualmente assoggettate all'obbligo del pubblico concorso le procedure di stabilizzazione di lavoratori precari**, i quali pur prestando la loro attività per la Pubblica Amministrazione, di qualunque tipologia essi siano, a seguito della procedura di stabilizzazione costituiscono un vero e proprio “nuovo rapporto di lavoro”, ontologicamente diverso da quello “precario” precedentemente intercorrente con la stessa P. A..
- 5) **L'obbligo di pubblico concorso, in via attenuata, persiste anche per gli incarichi di collaborazione**. L'art. 7, comma 6, D.lgs. n. 165/2001 stabilisce infatti che «*Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria...*», in

⁷ cfr. artt. 7 e 8 D.P.R. n. 487/1994.

⁸ Si noti che dalla semplice lettura del D.P.R. n. 487/1994 emerge chiaramente che una prova “a risposta multipla” non è equiparabile ad una “prova scritta” in senso stretto.

⁹ Tale previsione rende palese il disfavore del legislatore per le tipologie contrattuali “flessibili”, ma evidenzia altresì che la stessa è posta come garanzia contro eventuali successive “stabilizzazione selvaggia”, in diversi tempi “tentate” da varie amministrazioni (e in passato, talvolta, andate anche a buon fine), proprio come quelle oggetto delle norme annullate con la Sentenza della Corte Costituzionale n. 108/2011.

¹⁰ La possibilità di proroga del contratto, in tal caso deve essere espressamente prevista dal bando di concorso originario e in nessun caso può comportare che la complessiva durata dei contratti flessibili così cumulati comporti il superamento del tetto massimo previsto dalla legge dello Stato (ad es. uno o più proroghe per un massimo di complessivi tre anni per i contratti a tempo determinato). Vanno tuttavia segnalati i recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa e contabile che tendono rispettivamente a negare l'ammissibilità delle proroghe *tout court* e a guardare il fenomeno delle proroghe con un certo sfavore.

¹¹ L'inerzia dell'amministrazione nell'indire i concorsi per la copertura di tali posti con contratti di lavoro a tempo indeterminato e/o l'errata pianificazione triennale dei fabbisogni di personale, in ogni caso, non consentono di giustificare il ricorso a nuove procedure selettive per la copertura dei medesimi posti con nuovi contratti di lavoro flessibili e, ove attivate, esse possono comportare sia vari profili di illegittimità dei provvedimenti, sia profili di responsabilità amministrativa-contabile per gli eventuali maggiori oneri economici che l'amministrazione debba sostenere in relazione a tali tipologie di contratto.

presenza di una serie di presupposti di legittimità, tra cui in particolare vanno segnalati quelli previsti alle lettere “a” e “b” del primo comma ⁽¹²⁾. La necessità di una procedura selettiva, di tipo comunque “para-concorsuale”, è resa palese ed obbligatoria dal disposto del successivo comma 6-bis, dell’art. 7, D.lgs. n. 165/2001, in base al quale «*Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, **procedure comparative** per il conferimento degli incarichi di collaborazione*». L’attenuazione del principio, in tal caso, sembrerebbe essere giustificata sia dalle eccezionali circostanze cui non si può far fronte con risorse “interne” dell’amministrazione, sia dalla natura strettamente temporanea del rapporto, sia dalla circostanza che esso non prevede in alcun modo l’immissione del lavoratore nell’organico effettivo dell’amministrazione medesima, sia perché non è in alcun modo possibile una “trasformazione” o una “stabilizzazione” di tale tipo di rapporto.

- 6) **Da ultimo, per ciò che attiene le “progressioni di carriera”** ⁽¹³⁾, come ha ribadito la Consulta, esse trovano compiuta disciplina in una serie di norme Statali ⁽¹⁴⁾, vincolanti anche per le regioni (o in quanto afferenti la materia dell’*“Ordinamento Civile”* o perché costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica) che, con riferimento alla generalità delle amministrazioni pubbliche, stabiliscono nuove modalità di valorizzazione dell’esperienza professionale acquisita dal personale (dirigente e non dirigente), attraverso l’**espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti al personale “interno” per una quota non superiore al 50% dei posti disponibili e messi a concorso**.

In tal caso, il vincolo del pubblico concorso è, comunque, giustificato sul presupposto che **la progressione di carriera così attuata dal dipendente comporta la cessazione del precedente rapporto di lavoro** (relativo alla categoria di provenienza) e **la costituzione di uno nuovo** (per la categoria giuridica superiore acquisita per “progressione verticale”), sebbene le parti del rapporto (lavoratore e P. A.) rimangano invariate.

Sulla base di quanto sopra, è possibile affermare che, in linea tendenziale, a seconda della tipologia di rapporto di lavoro che si viene ad instaurare con la Pubblica Amministrazione, ogni volta che si venga a costituire un “nuovo rapporto di lavoro” resta ferma la necessità di procedure selettive di natura comparativa, “graduandole” in relazione alla “stabilità” o “temporaneità” del rapporto così costituito, con conseguente predeterminazione di criteri attitudinali e tipologia di prove selettive concorsuali diversificate.

A mio modesto avviso, la stringente lettura dei principi espressi dalla Corte Costituzionale conduce a conseguenze desumibili nei termini che seguono:

- A) Per ricoprire una posizione vacante di ruolo (dirigenziale e non) a tempo indeterminato vige obbligo di esperire un Pubblico Concorso (per soli esami o per titoli ed esami);
- B) Per ricoprire una posizione vacante di ruolo (dirigenziale e non) a tempo determinato o con altre tipologie di contratto flessibile, resta l’obbligo di esperire un Pubblico Concorso (per soli esami o per titoli ed esami), il cui rispetto consentirebbe di accedere a “procedure di stabilizzazione”, ma solo limitatamente al personale “non dirigente” e che, comunque, non presti la propria attività in rapporto di co.co.co., stante l’espressa esclusione del personale dirigente e con rapporto di co.co.co. dalle procedure di “stabilizzazione” poste dall’art. 3, comma 94, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (*Finanziaria 2008*);
- C) Per le “progressioni di carriera” (c.d. “Verticali”) e per le “procedure di stabilizzazione” vige l’obbligo di esperire un Pubblico Concorso (per soli esami o per titoli ed esami), che consenta l’adeguata partecipazione dall’esterno, con riserva dei posti in misura non superiore al 50% al

¹² a) l’oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall’ordinamento all’amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell’amministrazione conferente;
b) l’amministrazione deve avere preliminarmente accertato l’impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;

¹³ In questa sede vanno considerate le progressioni di carriera in senso strettamente “giuridico”, ossia le c.d. “Progressioni Verticali”, escludendo, dunque le progressioni meramente “economiche”, cd. “Orizzontali”.

¹⁴ Cfr. art. 24 del d.lgs n.150 del 2009; art. 5 della legge n. 15 del 2009; art. 17, commi 10 - 13, del D.L. n. 78/2009, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, legge 3 agosto 2009, n. 102;

personale interno all'amministrazione della categoria immediatamente inferiore (progressioni) o corrispondente (stabilizzazioni) e purché in possesso degli ulteriori requisiti e titoli necessari;

- D) Per gli incarichi di collaborazione ai sensi dell'art. 7, comma 6, D.lgs. n. 165/2001 «*Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative...*», il ché lascia intendere una modalità di esame plausibilmente per sola “**valutazione dei titoli**”, da svolgere sulla base di criteri rigidamente fissati dall'amministrazione, senza alcun margine di discrezionalità per l'amministrazione.

Restano ora da esaminare due particolari tipologie di accesso di cui la Sentenza C. Cost. n. 108/2011 non ha avuto modo di occuparsi e che seppur prese in esame nella Sentenza C. Cost. n. 324/2010 sono state ivi trattate sotto diverso aspetto.

Mi riferisco, da un lato, agli incarichi dirigenziali “esterni”, conferiti a tempo determinato, ai sensi dell'art. 19, comma 6, D.lgs. n. 165/2001 e, dall'altro lato, alle procedure di mobilità.

- E) Cominciando dalla prima fattispecie, il comma 6 dell'art. 19 del D.lgs. n. 165/2001, nella sua attuale formulazione, stabilisce che «*Gli incarichi (dirigenziali) di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma. La durata di tali incarichi, comunque, non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni. Tali incarichi sono conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato...* (omissis)».

Ora, non vi è dubbio alcuno che tale previsione ha identica *ratio* rispetto alla previsione, riferita anche alle posizioni “non dirigenziali”, che a norma dell'art. 7, comma 6, del D.lgs. n. 165/2001 consente l'attribuzione di «*incarichi individuali (conferibili ad esperti esterni), con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa*» per esigenze a cui le amministrazioni pubbliche «*non possono far fronte con personale in servizio*».

A ciò si aggiunga che la stessa Corte Costituzionale, ha avuto modo di precisare per tale tipologia di incarichi che «*la natura esterna dell'incarico non costituisce un elemento in grado di diversificare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale, che deve rimanere caratterizzato, sul piano funzionale, da una netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie (e che, conseguentemente) anche per i dirigenti esterni il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce l'incarico deve essere – come questa Corte ha già avuto modo di affermare con la citata sentenza n. 103 del 2007 – connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione»¹⁵), con la conseguenza che i dirigenti di nomina “fiduciaria” sono solo quelli di supporto all'azione di indirizzo politico che, per il principio di separazione tra politica e amministrazione, non possono essere preposti a strutture cui compete l'attività istituzionale di dettaglio o svolgere alcuna attività di gestione.*

Orbene esaminando la fattispecie emerge che:

- la natura degli incarichi dirigenziali esterni con funzioni “di gestione” non è fiduciaria;

¹⁵ Cfr. C. Cost. n. 124/2011, C. Cost. n. 161/2008 e C. Cost. n. 81/2010.

- la *ratio* che autorizza l'amministrazione al reclutamento all'esterno dei dirigenti è la stessa che l'autorizza all'attribuzione di incarichi ad esperti esterni ⁽¹⁶⁾;
- il principio che regola l'accesso al pubblico impiego ai sensi dell'art. 97 Cost. è quello del "Pubblico Concorso", che può essere attenuato, ma non scomparire del tutto, in relazione a particolari tipologie di rapporto, come quelle in esame;
- tanto con il dirigente esterno quanto con l'esperto esterno viene posto in essere un rapporto che, senza dubbio alcuno, ha essenzialmente natura di "contratto di diritto privato" ⁽¹⁷⁾;
- in entrambi i casi viene costituito un "nuovo rapporto di lavoro" con la pubblica amministrazione;

ma se così è, allora appare del tutto evidente che le due tipologie di accesso debbano avere la medesima disciplina regolatrice dell'accesso, e che pertanto, secondo una lettura costituzionalmente orientata e un'applicazione sistematica delle norme, così come avviene per gli incarichi affidati ad esperti esterni di cui all'art. 7, comma 6, D.lgs. n. 165/2001, **anche l'assegnazione degli incarichi dirigenziali "esterni" ai sensi dell'art. 19, comma 6, D.lgs. n. 165/2001**, se non per pubblico concorso, **deve almeno avvenire tramite «procedure selettive comparative»**, ossia attraverso una modalità di esame almeno svolta per "**valutazione dei requisiti e titoli**", da attuare sulla base di criteri rigidamente pre-fissati dall'amministrazione nel rispetto del vigente ordinamento civile in materia, senza alcun margine di discrezionalità per l'amministrazione, con la sola eccezione rappresentata dagli incarichi "fiduciari" relativi a posizioni dirigenziali di staff in seno all'organo di direzione politica e privi di funzioni gestorie.

Invero, se una procedura comparativa è prevista per gli incarichi ad "esperti esterni" in cui non vi è l'immissione del lavoratore nell'organico effettivo dell'amministrazione, né vi sono possibilità di "stabilizzazione" di tale tipo di rapporto, *a fortiori* l'esperimento di una procedura selettiva e comparativa si palesa come necessario per i "dirigenti esterni" che in concreto ricoprono a tutti gli effetti posti dell'organico e il cui periodo di servizio è a tutti gli effetti interamente utile e concorre a maturare i requisiti per un successivo "incardinamento nell'amministrazione a tempo indeterminato" mediante concorso.

Affermare il contrario, ossia consentire che l'affidamento di un incarico dirigenziale all'esterno avvenga per semplice sottoscrizione di un contratto individuale di lavoro di diritto privato con un soggetto in possesso dei titoli e/o requisiti minimi, senza alcuna "procedura comparativa", alla luce di quanto sopra, comporterebbe inevitabilmente la violazione dei principi sanciti dagli artt. 3 e 97 della Costituzione, di uguaglianza/ragionevolezza ⁽¹⁸⁾, imparzialità ⁽¹⁹⁾ e buon andamento ⁽²⁰⁾ dell'amministrazione, oltre che, del principio di accesso al pubblico impiego esclusivamente mediante concorso, ancorché nella sua forma attenuata della "valutazione comparativa".

F) Passando alle procedure di mobilità, già in precedenza ⁽²¹⁾ avevo segnalato le problematiche sottese a questa seconda fattispecie.

Infatti, con la Sentenza n. 324 del 3-12 novembre 2010, la Consulta ha ricondotto le disposizioni di cui all'art. 30 del D.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 49 del d.lgs. n. 150 del 2009, « *alla*

¹⁶ Infatti, dire che l'amministrazione necessita di una «*professionalità non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione*» (Art. 19, co. 6, D.Lgs. n. 165/2001) equivale a dire che necessita di un esperto esterno «*per esigenze a cui le amministrazioni... non possono far fronte con personale in servizio*» (Art. 7, co. 6, D.Lgs. n. 165/2001).

¹⁷ cfr. C.Cost. n. 324/2010.

¹⁸ Perché due situazioni sostanzialmente identiche vengono regolate in maniera differente;

¹⁹ Perché la selezione del dirigente sarebbe rimessa al mero arbitrio dell'organo di direzione politica, costituendo di fatto un rapporto di natura fiduciaria anche laddove, come negli incarichi con funzioni di gestione, tale natura viene costantemente negata dalla legge (art. 4 D.Lgs. n. 165/2001) e dalla Corte Costituzionale (cfr. C. Cost. n. 161/2008 e n. 81/2010).

²⁰ Perché in assenza di procedura comparativa non viene garantita all'amministrazione la "scelta del miglior candidato" tra quelli presenti, con conseguente detrimento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

²¹ Avv. Vittorio Elio Manduca, *Riflessi della Sentenza della Corte Costituzionale, 3-12 novembre 2010, n. 324 sulla disciplina dei dirigenti "esterni" e dell'istituto della mobilità come novellati dalla Riforma Brunetta* (pubblicato sul sito www.direr.it e rinvenibile al link <http://www.direr.it/wp-content/uploads/Commento-a-Sentenza-corte-cost.-324-20102.pdf>)

materia dell'ordinamento civile» riservata dall'art. 117 Cost. alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e ha precisato che «l'istituto della mobilità volontaria altro non è che una fattispecie di cessione del contratto; a sua volta, la cessione del contratto è un negozio tipico disciplinato dal codice civile (artt. 1406-1410). Si è, pertanto, in materia di rapporti di diritto privato e gli oneri imposti alla pubblica amministrazione dalle nuove disposizioni introdotte dall'art. 49 del d.lgs. n. 150 del 2009 rispondono semplicemente alla necessità di rispettare l'art. 97 Cost., e, precisamente, i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione».

Il citato *dictum* della Corte pare attestare la possibile coesistenza di una modalità di reclutamento del “contraente” conforme ai principi di evidenza pubblica di cui all'art. 97 della Costituzione e di un istituto di diritto privato, del quale la procedura costituisca il mero presupposto a garanzia dei canoni pubblicistici dell'imparzialità e del buon andamento e sebbene la mobilità volontaria attenga alla materia dei rapporti di diritto privato, la fase “costitutiva” del rapporto continua ad avere aspetti pregnanti e profondamente infusi di disciplina pubblicistica, tanto da far precisare che l'evidenza pubblica prevista dalla norma, laddove il novellato art. 30 del D.lgs. n. 165/2001 parla di fissazione dei “criteri di scelta”, risponde “semplicemente alla necessità di rispettare l'art. 97 Cost. e, precisamente, i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione”.

Tutto ciò ancorché la mobilità non comporti la “costituzione di un nuovo rapporto”, ma solo il “**trasferimento della titolarità di un rapporto di lavoro già esistente**” da un'amministrazione a un'altra, ossia da un contraente-cedente ad un altro contraente-cessionario, rapporto di lavoro al quale si è avuto già accesso previo esperimento di un pubblico concorso che ha attestato l'idoneità alle mansioni/funzioni del candidato e a questi ha conferito una specifica qualifica.

Conseguentemente, la distinzione che si può operare nell'attribuire una graduazione al tipo di “selezione” che può essere effettuata non si riduce ad una differenza meramente “lessicale” cui segue un appiattimento e una omogeneizzazione delle modalità di accesso, dovendosi, al contrario, attribuire un significato pregnante e precipuo a ciascuna delle locuzioni utilizzata dalla legge, giacché una cosa è fare riferimento a «**procedure di reclutamento**» (artt. 35 e 70 D.lgs. n. 165/2001), cosa in parte diversa è riferirsi a «**procedure comparative**» (art. 7, commi 6 e 6-bis, D.lgs. n. 165/2001), e altra cosa, ancora diversa dalle prime due, è il riferimento a «**criteri di scelta**» (art. 30 D.lgs. n. 165/2001), e va rigorosamente applicato il principio “*lex tam dixit quam voluit*”.

Pertanto, se nel caso delle «**procedure di reclutamento**» è abbastanza evidente il totale rinvio alle procedure concorsuali disciplinate in buona parte dal D.P.R. n. 487/1994 ⁽²²⁾ e se ben diverse sono le «**procedure comparative**», evidentemente consistenti in un “minus” rispetto alle prime, per cui in tal caso dovrà attuarsi una procedura “para-concorsuale”(per soli titoli o per titoli e colloquio), allora la «**fissazione di criteri di scelta**» per le procedure di mobilità deve intendersi come qualcosa di ancora più ristretto, giacché, vertendosi in materia di “rapporti di lavoro già costituiti con le garanzie di cui all'art. 97 Cost.” (ossia il pregresso superamento di un pubblico concorso già espletato), anche alla luce dei principi rinvenibili nella Sentenza C. Cost. n. 108/2011, la norma di cui all'art. 30 D.lgs. n. 165/2001 deve essere applicata secondo una stretta interpretazione letterale, ossia deve essere intesa come la previa indicazione di criteri oggettivi (plausibilmente “meccanici”) che consenta al massimo una “**valutazione comparativa per soli titoli**” (titoli di servizio, titoli di studio, anzianità di servizio, profilo professionale, età anagrafica, carichi di famiglia, ecc.), eventualmente (e più correttamente, per il rispetto del principio di buon andamento) stabilendo distinte “aree professionali” ⁽²³⁾ per le quali la mobilità può essere esperita, ma di modo tale che la

²² Ossia un concorso pubblico per titoli ed esami o per soli esami, salvi i casi in cui sia ammesso il reclutamento attraverso le liste di collocamento.

²³ Le “aree professionali”, non dovrebbero essere eccessivamente specifiche, tali da rendere i posti di fatto “infungibili” tra amministrazioni diverse, e potrebbero essere individuate, ad esempio, 6 distinte “aree professionali”:

- 1) Area Giuridico-Amministrativa (lauree in Giurisprudenza, Scienze Politiche, Scienze dell'Amministrazione ed equipollenti);
- 2) Area Economico-Finanziaria (lauree in Economia, Scienze Politiche, ed equipollenti);
- 3) Area Tecnica (lauree in Architettura, Ingegneria – tranne ingegneria informatica - Geologia, e similari);
- 4) Area Scientifica (Ingegneria informatica, Fisica, Matematica, Biologia e similari);
- 5) Area Medica (Lauree in Medicina, Medicina Veterinaria, Farmacia, Odontoiatria, Scienze Biologiche ed equipollenti);
- 6) Area Socio-Culturale (Lauree in Lettere, Filosofia, Storia, Conservazione dei Beni Culturali, Scienze Politiche, Sociologia e similari).

stessa non possa essere soggetta a ulteriore discrezionalità (o peggio, al mero arbitrio) nella valutazione (²⁴). Ne consegue che in nessun caso le “procedure di mobilità” possono dar luogo ad un “nuovo concorso pubblico” (“per esami” o “per titoli ed esami”) o ad una procedura comparativa para-concorsuale “per titoli e colloquio” relativa alla copertura di un posto equivalente a quello per il quale i dipendenti/dirigenti che chiedono la mobilità hanno già superato la relativa procedura concorsuale e per il quale essi sono già stati giudicati idonei allo svolgimento delle relative mansioni e/o funzioni. La stessa *ratio* si ritrova nelle più recenti norme che consentono alle amministrazioni di attingere da graduatorie degli “idonei” di concorsi indetti da altre amministrazioni senza necessità di effettuare un nuovo concorso.

Del resto, la natura “privatistica” della mobilità, già subisce una notevole compressione in relazione ai canoni dell’art. 97 Cost. laddove, nell’ambito di una “valutazione comparativa”, la si sottoponga alla verifica della corrispondenza tra la professionalità richiesta dall’amministrazione di destinazione ed a quella già comprovata dal dipendente nell’amministrazione di provenienza, in rapporto ad altre figure analoghe, ma resta pur sempre ancorata alla fattispecie della “cessione di contratto” di cui agli artt. 1406-1410 del codice civile, normalmente subordinata soltanto al semplice consenso dei contraenti (dipendente ceduto, amministrazione cedente e amministrazione cessionaria). Poiché, peraltro, la materia della mobilità è rimessa integralmente alla contrattazione collettiva, si ritiene opportuno, in mancanza di puntuali e specifiche previsioni nella maggior parte dei CCNL vigenti, che le procedure di mobilità siano disciplinate nel senso sopra esposto nei futuri CCNL.

²⁴ A tal proposito corre l’obbligo di segnalare una prassi ultimamente invalsa in molte amministrazioni, ossia quella di indire un avviso pubblico per l’esperienza di procedure di mobilità che viene effettuata con modalità concorsuali o con selezione “per titoli e colloquio” (in cui spesso è presente anche un “colloquio motivazionale” che garantisce una certa quota di punteggio) con un punteggio minimo da raggiungere per poter transitare nei ruoli dell’amministrazione che ha indetto l’avviso pubblico. In merito, si è potuto riscontrare che, in molti casi, l’amministrazione procede ad un “esame-farsa”, in cui alla fine nessuno dei candidati ottiene la valutazione minima prevista dall’avviso pubblico per ottenere la mobilità (in genere “giocando” sull’attribuzione del punteggio sul colloquio motivazionale (*sic!*), in modo che l’amministrazione possa ottenere il pretesto per poter bandire un concorso aperto all’esterno, “in barba” sia alle norme sul contenimento della spesa pubblica per il personale, sia all’idoneità dei candidati alle mansioni/funzioni, accertata in altro (e più serio) concorso pubblico per l’accesso all’impiego nella pubblica amministrazione e, conseguentemente, a tutto discapito delle professionalità già esistenti all’interno delle amministrazioni pubbliche. È abbastanza evidente come tali tipologie di “procedure”, alla luce dei principi sopra esposti, siano da ritenere palesemente illegittime.

Sentenza **108/2011**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente DE SIERVO - Redattore MAZZELLA

Udienza Pubblica del **22/02/2011** Decisione del **23/03/2011**

Deposito del **01/04/2011** Pubblicazione in G. U. **06/04/2011**

Norme impugnate: Legge della Regione Calabria 26/02/2010, n. 8; discussione limitata agli artt. 1, c. 3°, 13, 15, c. 1°, 3° e 5°, 16, c. 1° e 2°, 17, c. 4°, e 19.

Massime:

Atti decisi: **ric. 65/2010**

SENTENZA N. 108

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 13, 15, commi 1, 3 e 5, 16, commi 1 e 2, 17, comma 4, e 19, della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4 della legge reg. n. 8 del 2002). Modifiche all'art. 11 della legge reg. 30 dicembre 2009, n. 42», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-26 aprile 2010, depositato in cancelleria il 28 aprile 2010 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2010.

Udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

udito l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso depositato in cancelleria il 28 aprile 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con riferimento agli artt. 3, 97, 117 della Costituzione, questione di legittimità

costituzionale degli artt. 1, comma 3, 13, 15, commi 1, 3 e 5, 16, commi 1 e 2, 17, comma 4, e 19 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4 della legge reg. n. 8 del 2002). Modifiche all'art. 11 della legge reg. 30 dicembre 2009, n. 42».

2. – L'art. 1, comma 3, prevede che «i lavoratori dipendenti delle Comunità montane che, all'entrata in vigore della impugnata legge regionale, prestano servizio presso altri Enti o aziende pubbliche, possono essere trasferiti ed inquadrati negli Enti o azienda pubbliche utilizzatrici». Secondo il Presidente del Consiglio, tale disposizione, nella parte in cui non circoscrive la sua stessa efficacia ai soli dipendenti a tempo indeterminato, introduce una generalizzata modalità di inquadramento riservato, in violazione del principio del concorso pubblico e dei principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

2.1. – Il Presidente del Consiglio censura poi l'art. 13 della legge reg. n. 8 del 2010, il quale, al comma 1, in materia di lavoro precario, dispone la trasformazione, da tempo determinato a tempo indeterminato, del rapporto di lavoro dei lavoratori dei servizi irrigui degli impianti a fune di Camigliatello Silano, Lorica e Ciricilla e degli addetti ai servizi istituzionali e, al comma 2, prevede l'assunzione a tempo indeterminato del personale precario dell'ARSSA, disponendo che, nelle more, «i contratti in essere vengono prorogati fino all'espletamento delle procedure concorsuali finalizzate all'assunzione a tempo indeterminato». Secondo il ricorrente, anche tale disposizione, prevedendo forme di assunzione a tempo indeterminato in assenza di concorso, viola il principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost.

2.2. – Il ricorrente censura poi i commi 1 e 3 dell'art. 15 della legge reg. n. 8 del 2010. Entrambe tali disposizioni – prevedendo, il primo la trasformazione dei contratti part-time del personale ex LSU/LPU [lavori socialmente utili/lavori di pubblica utilità] in rapporti lavoro full-time e il secondo le procedure finalizzate alla progressione di carriera mediante selezione interna – non sarebbero in linea con la normativa statale vigente e, in particolare, con l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) e con l'art. 76, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2008, n. 133, che impone agli Enti pubblici una rigorosa programmazione di spesa per il personale e fissa, per tale tipologia di spesa, una disciplina vincolistica. In tal modo, la norma violerebbe l'art. 117, comma 3, Cost., costituendo le norme statali interposte principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

2.2.1 – Il solo comma 1, poi, secondo il ricorrente, si porrebbe anche in contrasto con il Titolo III (da art. 40 e ss.) del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), invadendo la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, comma 2, lettera l), Cost.

2.2.2. – D'altro canto, il comma 3, introducendo meccanismi di progressione di carriera mediante selezione interna, si porrebbe in contrasto con l'art. 24 del d.lgs 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) e con l'art. 5 della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti) e violerebbe, al contempo, i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica

amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

2.3.– Analoga censura è sollevata anche con riferimento all'art. 15, comma 5, della legge reg. n. 8 del 2010, il quale, disponendo che la Giunta regionale è autorizzata a stabilizzare, su espressa domanda degli interessati, le unità LSU/LPU in servizio presso gli uffici regionali che, alla data del 1° aprile 2008, non hanno esercitato la facoltà di accedere al procedimento di stabilizzazione, configurerebbe, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, una modalità di accesso riservato e lederebbe, in tal modo, il principio del concorso pubblico.

2.4. – Viene poi impugnata la norma contenuta nell'art. 16, comma 1, della legge reg. n. 8 del 2010. Questa, disponendo la proroga, sino al 31 dicembre 2012, della validità delle graduatorie afferenti ai concorsi interni del personale regionale, già espletati mediante il sistema di progressioni verticali e che non risultano esaurite per effetto dell'avvenuto scorrimento ed autorizzando la Giunta regionale ad avviare procedimenti finalizzati alla progressione di carriera, si porrebbe in contrasto con la disciplina vincolistica dettata in materia di contenimento delle spese di personale della Regione dall'art. 24 del d.lgs. n. 150 del 2009 e dall'art. 5 della legge n. 15 del 2009, che prevedono l'obbligo del pubblico concorso, riservando al personale interno solo il 50 % dei posti disponibili e violerebbe, da un lato, l'art. 117, comma 3, Cost. (coordinamento della finanza pubblica), e, dall'altro il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

2.5. – Secondo il ricorrente, è illegittimo anche l'art. 16, comma 2, della legge reg. n. 8 del 2010, il quale prevede che i dipendenti in servizio al 1° gennaio 2010 in posizione di comando presso gli uffici della Giunta regionale, proveniente da enti pubblici, che abbiano maturato, in tale posizione, almeno quattro anni di ininterrotto servizio, sono trasferiti, a domanda, nei ruoli organici della Regione, escludendo dal trasferimento il personale comandato ai sensi della legge reg. 13 maggio 1996, n. 7 (Norme sull'ordinamento della struttura organizzativa della Giunta regionale e sulla dirigenza regionale), della legge reg. 26 marzo 1997, n. 8 (Norme sul riordino e sul funzionamento delle strutture speciali della Regione Calabria) e successive modifiche e integrazioni. Tale norma creerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra gli stessi soggetti comandati presso la Regione, e in particolare tra quelli comandati presso gli uffici della Giunta e gli altri comandati presso altri uffici, escludendo, peraltro, gli altri soggetti in posizione di comando ai sensi delle leggi reg. n. 7 del 1996 e n. 8 del 1997, ancorché versino nelle medesime condizioni. La norma, pertanto, sarebbe priva di razionalità e violerebbe i principi di uguaglianza, oltre a quelli di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

2.6. – Il Presidente del Consiglio, poi, chiede che sia dichiarato illegittimo l'art. 17, comma 4, della medesima legge reg. n. 8 del 2010. Tale norma, autorizzando la Giunta regionale ad utilizzare – per l'inserimento negli organici degli Enti regionali, sub-regionali, società regionali in house e nei ruoli disponibili dell'Amministrazione regionale – le graduatorie del personale dichiarato idoneo con Det. 8 agosto 2002, n. 384, contrasterebbe con l'art. 1 della legge reg. 20 novembre 2009, n. 27 (Integrazioni alla legge reg. 31 luglio 2007, n. 32, recante “Norme regionali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private”), che non consentirebbe un simile scorrimento di graduatoria, in tal modo violando anch'essa gli artt. 3 e 97 Cost. ed i principi, ivi contenuti, di ragionevolezza, uguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione.

2.7. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, censura l'art. 19 della predetta legge regionale, il quale, nel modificare l'art. 2, comma 1, della legge reg. 19 novembre 2003, n. 20 (Norme volte alla stabilizzazione occupazionale dei lavoratori impegnati in lavori socialmente utili e di pubblica utilità), amplia la platea dei destinatari dell'originaria norma, dando vita ad una forma di stabilizzazione anche per il personale dipendente degli Enti non utilizzatori di lavoratori impegnati

in attività socialmente utili e di pubblica utilità. In tal modo, anche tale norma configurerebbe una forma di accesso riservato, in violazione del principio del concorso pubblico e dei principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Considerato in diritto.

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con riferimento agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 13, 15, commi 1, 3 e 5, 16, commi 1 e 2, 17, comma 4, e 19 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4 della legge reg. n. 8 del 2002). Modifiche all'art. 11 della legge reg. 30 dicembre 2009, n. 42».

2. – L'art. 1, comma 3, della legge regionale impugnata dispone che i lavoratori dipendenti delle Comunità montane che, all'entrata in vigore della legge censurata, prestano servizio presso altri Enti o aziende pubbliche, possano essere trasferiti ed inquadrati negli Enti o aziende pubbliche utilizzatrici.

2.1. – Il successivo art. 13, comma 1, autorizza la trasformazione del rapporto di lavoro dei lavoratori dei servizi irrigui, degli impianti a fune di Camigliatello Silano, Lorica e Ciricilla e degli addetti ai servizi istituzionali, da tempo determinato a tempo indeterminato, stabilendo che il Commissario Liquidatore dell'Azienda Forestale della Regione Calabria provveda all'assunzione a tempo indeterminato del personale precario individuato dall'art. 25, comma 1, della legge reg. 13 giugno 2008, n. 15, recante «Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge reg. 4 febbraio 2002, n. 8)» e che, nelle more, i contratti in essere vengono prorogati fino all'espletamento delle procedure concorsuali finalizzate all'assunzione a tempo indeterminato.

2.2. – L'art. 15, comma 1, della legge regionale richiamata dispone che, per garantire il più corretto utilizzo del personale ex LSU/LPU [Lavori socialmente utili / Lavori di pubblica utilità], assunto a tempo indeterminato con contratto part-time alle dipendenze della Regione ai sensi, il rapporto di lavoro del personale stabilizzato part-time verticale a 24 ore settimanali sia trasformato in rapporto di lavoro a tempo pieno a 36 ore settimanali.

La stessa disposizione, al comma 3, al fine di favorire lo sviluppo professionale delle risorse umane di cui al comma 1, autorizza la Giunta regionale ad avviare, nell'ambito della programmazione triennale, procedimenti finalizzati alla progressione di carriera mediante selezione interna effettuata tra il personale appartenente a tutte le categorie.

Il comma 5 del predetto art. 15, infine, autorizza la Giunta regionale a stabilizzare, su espressa domanda, le unità LSU/LPU in servizio presso gli uffici regionali che alla data del 1° aprile 2008 non hanno esercitato la facoltà di accedere al procedimento di stabilizzazione, disponendo che anche a tali unità di personale si applichino le disposizioni di cui al comma 1.

2.3. – Il successivo art. 16, comma 1, della legge regionale in discorso, poi, proroga al 31 dicembre 2012 il termine di validità delle graduatorie afferenti ai concorsi interni del personale regionale, già espletati mediante il sistema delle progressioni verticali e che non risultano esaurite per effetto dell'avvenuto scorrimento, autorizzando la Giunta regionale ad avviare nell'ambito della programmazione triennale, procedimenti finalizzati alle progressioni di carriera. Inoltre, al comma

2, la norma dispone che i dipendenti in servizio al 1° gennaio 2010 in posizione di comando presso gli uffici della Giunta regionale proveniente da Enti pubblici, che abbiano maturato in tale posizione almeno quattro anni di ininterrotto servizio, siano trasferiti, a domanda, nei ruoli organici della Regione, nei limiti della dotazione organica prevista nella programmazione triennale del personale e delle risorse disponibili.

2.4. – L'art. 17, comma 4, della legge regionale censurata, autorizza la Giunta ad utilizzare – per l'inserimento negli organici degli Enti regionali, sub-regionali, società regionali in house e nei ruoli disponibili dell'Amministrazione regionale – le graduatorie del personale già dichiarato idoneo con det. 8 agosto 2002, n. 384, ribaltando quanto in precedenza disposto da altra legge della Regione Calabria, la n. 27 del 2009. Quest'ultima, a sua volta, interpretando restrittivamente due precedenti disposizioni di legge regionale, chiariva che le stabilizzazioni (mediante concorso riservato) disposte dalle disposizioni previgenti, dovessero intendersi una tantum, e vietava esplicitamente lo scorrimento di graduatoria.

2.5. – L'art. 19 della predetta legge reg. n. 8 del 2010, infine, modifica l'art. 2, comma 1, della legge reg. 19 novembre 2003, n. 20 (Norme volte alla stabilizzazione occupazionale dei lavoratori impegnati in lavori socialmente utili e di pubblica utilità), inserendo, dopo le parole «Enti attuatori» le parole «nonché i soggetti avviati al lavoro ai sensi dell'articolo 7 del D. Dirig. reg. 6 aprile 2006, n. 3902, «pubblicato sul B.U.R.C. supplemento ordinario, n. 3 del 7 aprile 2006», disponendo che i benefici di cui alla legge reg. 19 novembre 2003, n. 20 siano applicabili anche ai lavoratori precari di cui all'art. 7 del citato D. Dirig. reg. 6 aprile 2006, n. 3902.

3. – La questione relativa all'art. 1, comma 3, della legge regionale impugnata, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., è fondata.

Detta disposizione consente che i lavoratori dipendenti delle Comunità montane che, all'entrata in vigore della legge stessa, prestino servizio presso altri Enti o aziende pubbliche, siano inquadrati alle dipendenze dell'Ente o azienda presso cui sono utilizzati. In tal modo, si consente la stabilizzazione dei lavoratori comandati nei nuovi Enti, anche se titolari di meri rapporti precari. La norma censurata realizza, quindi, per tali lavoratori, una forma di assunzione riservata, senza predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale. Simile modalità di assunzione, escludendo o riducendo irragionevolmente la possibilità di accesso al lavoro dall'esterno, viola il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3 e 97 Cost. La natura comparativa e aperta della procedura è, infatti, elemento essenziale del concorso pubblico, come questa Corte ha più volte ribadito (sentenze n. 7 del 2011, n. 235 del 2010, n. 149 del 2010, n. 293 del 2009, n. 215 del 2009, n. 363 del 200, n. 205 del 2006).

3.1. – Anche la questione relativa all'art. 13 della legge regionale censurata, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., è fondata.

Il primo comma della predetta disposizione, invero, autorizza la stabilizzazione di lavoratori precari dei servizi irrigui e degli impianti a fune, senza concorso e senza alcuna verifica attitudinale, in contrasto con il principio di cui all'art. 97, terzo comma, Cost.

Il secondo comma, analogamente, dispone l'assunzione a tempo indeterminato, presso l'azienda forestale della Regione Calabria, di personale precario, senza predeterminazione di criteri attitudinali e senza richiedere la partecipazione ad alcuna prova selettiva concorsuale; in alternativa, la norma autorizza la proroga dei contratti a tempo determinato fino all'espletamento di concorsi, ma non prevede alcun termine per l'indizione dei medesimi. Pertanto, entrambe le modalità di assunzione comportano, di fatto, una sorta di stabilizzazione senza concorso dei lavoratori precari,

in violazione del principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost. (ex plurimis sentenza n. 7 del 2011).

3.2. – La questione relativa all'art. 15, comma 1, della legge regionale censurata è fondata, sia con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (ordinamento civile), sia con riferimento alla dedotta violazione di principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

L'art. 15, comma 1, prevedendo la trasformazione dei contratti a tempo parziale del personale ex LSU/LPU in rapporti di lavoro a tempo pieno, incide sulla disciplina dell'orario, regolato dalla contrattazione collettiva. In tal modo, la disposizione regionale detta una norma attinente alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro e, dunque, incide sulla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale (sentenze n. 69 del 2011 e n. 324 del 2010).

La norma regionale censurata è, inoltre, illegittima anche con riferimento alla lesione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Con l'introduzione di procedure finalizzate alla progressione di carriera mediante selezione interna, la stessa si pone in contrasto con l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), che obbliga le Regioni alla riduzione delle spese per il personale e al contenimento della dinamica retributiva, e con il comma 557-bis della medesima disposizione della predetta legge statale, che estende tale obbligo di riduzione anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e a tutti i rapporti precari in organismi e strutture facenti capo alla Regione. Inoltre, la norma censurata contrasta anche con l'art. 76, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2008, n. 133, che, al comma 6, prevede l'adozione di un d.P.C.M. per la riduzione delle spese del personale e, al comma 7, vieta esplicitamente agli Enti nei quali l'incidenza delle spese del personale è pari al 40% di procedere ad assunzioni con qualsivoglia tipologia contrattuale. Tali norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Invero, come ha chiarito questa Corte, «...la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007).

3.3. – La questione, relativa all'art. 15, comma 3, della legge regionale censurata, è fondata.

Detta norma autorizza la Giunta regionale ad avviare procedimenti per la progressione di carriera, mediante selezione interna effettuata tra il personale appartenente a tutte le categorie, laddove l'art. 24 del d.lgs n.150 del 2009 e l'art. 5 della legge n. 15 del 2009 prevedono espressamente, per le progressioni di carriera, l'obbligo del pubblico concorso, riservando al personale interno solo il 50% dei posti disponibili. La disposizione viola i principi di uguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost. Come, infatti, questa Corte, ha più volte chiarito, la progressione nei pubblici uffici deve avvenire sempre per concorso e previa rideterminazione della dotazione organica complessiva (sentenze n. 7 del 2011, n. 159 del 2005, n. 274 del 2003, n. 218 del 2002, n. 1 del 1999 e n. 478 del 1995).

L'accoglimento della questione sollevata con riferimento ai principi suindicati comporta l'assorbimento della censura sollevata con riferimento all'art. 117, comma 3, Cost.

3.4. – La questione avente ad oggetto l'art. 15, comma 5, della legge regionale censurata, è fondata.

La norma autorizza la Giunta regionale, su espressa domanda degli interessati facenti parti delle unità LSU/LPU in servizio presso gli uffici regionali che, alla data del 1° aprile 2008, non abbiano esercitato la facoltà di accedere al procedimento appositamente previsto, a stabilizzare senza concorso tutti i lavoratori socialmente utili già impiegati dalla Regione, senza porre limiti percentuali al ricorso a tale tipo di assunzione. Essa, ponendosi in contrasto con le nuove previsioni recate dall'art. 17, commi 10 - 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 3 agosto 2009, n. 102, che, con riferimento alla generalità delle amministrazioni pubbliche, stabilisce nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dal personale non dirigente, attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti, configura una modalità di accesso riservato agli uffici pubblici, ritenuta costituzionalmente illegittima dalla costante giurisprudenza della Corte. Quest'ultima, infatti, nella prospettiva di valorizzare le professionalità maturate all'interno dell'amministrazione, ha ammesso la stabilizzazione di contratti di lavoro precario, in deroga al principio del concorso pubblico di cui all'art. 97 Cost., solo entro limiti percentuali tali da non pregiudicare il prevalente carattere aperto delle procedure di assunzione nei pubblici uffici (sentenze n. 7 del 2011, n. 235 e n. 149 del 2010, n. 293 e n. 215 del 2009, n. 363 e n. 205 del 2006).

3.5. – Anche la questione, riguardante l'art. 16, commi 1 e 2, della predetta legge regionale, è fondata.

Il primo comma della norma censurata prevede una modalità di progressione verticale nel sistema di classificazione, basata sui risultati di un concorso già espletato e non già sull'indizione di nuovi concorsi ad hoc. Essa, invero, dispone che i candidati vincitori dei concorsi precedentemente svolti siano riclassificati e che le relative graduatorie siano rese utilizzabili per i successivi tre anni. In tal modo, essa si pone in contrasto con il principio, costantemente affermato da questa Corte, in base al quale la progressione nei pubblici uffici deve avvenire sempre per concorso e previa rideterminazione della dotazione organica complessiva (sentenze n. 7 del 2011 e n. 478 del 1995).

Il secondo comma dello stesso articolo dispone che i dipendenti in servizio al 1° gennaio 2010 in posizione di comando presso gli uffici della Giunta regionale proveniente da Enti pubblici, che abbiano maturato in tale posizione almeno quattro anni di ininterrotto servizio, siano trasferiti, a domanda, nei ruoli organici della Regione. In tal modo, esso autorizza la stabilizzazione di tutto il personale comandato, senza limitazioni percentuali e senza predeterminazione di requisiti attitudinali. Viola, pertanto, il principio dell'accesso agli uffici pubblici mediante pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost., anche con riferimento al necessario carattere aperto dello stesso (sentenze n. 7 del 2011, n. 235 e n. 149 del 2010, n. 293 e n. 215 del 2009, n. 363 e n. 205 del 2006). Inoltre, indirizzandosi ai soli soggetti comandati presso le Giunte regionali e non a quelli ugualmente comandati presso altre strutture regionali, la norma censurata determina anche una disparità di trattamento di situazioni uguali, in violazione del principio di cui all'art. 3, Cost.

3.6. – La questione, riguardante l'art. 17, comma 4, della legge regionale censurata, è fondata.

Detta norma consente alla Giunta di utilizzare – per l'inserimento negli organici degli Enti regionali e pararegionali – le graduatorie del personale dichiarato idoneo sulla base di un concorso espletato in data anteriore al 2002 e non aperto al pubblico, autorizzando, dunque, lo scorrimento delle

graduatorie in assenza di un nuovo pubblico concorso ad hoc. In tal modo, la disposizione viola il principio del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici uffici e quelli di uguaglianza e buon andamento della Pubblica Amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost. (v. sentenza n. 7 del 2011).

3.7. – E', infine, fondata, anche la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 19 della predetta legge regionale, come integrato dall'errata corrige pubblicata sul BUR del 1° aprile 2010.

Detta norma, nel modificare l'art. 2, comma 1, della legge reg. n. 20 del 2003, individua alcune categorie di soggetti quali destinatari delle misure e delle azioni di stabilizzazione occupazionale dei bacini, precisando che i benefici di cui alla legge citata sono applicabili anche ai lavoratori precari di cui all'art. 7 del decreto dirigenziale regionale 6 aprile 2006, n. 3902.

In tal modo, la norma regionale determina un sostanziale ampliamento della platea dei destinatari della originaria norma di stabilizzazione, consentendone l'assunzione in mancanza di pubblico concorso, e configura, per tali lavoratori, una modalità di accesso riservato, in contrasto con il carattere aperto e pubblico del reclutamento nei pubblici uffici, richiesto dall'art. 97 Cost. (sentenze n. 7 del 2011, n. 235 e n. 149 del 2010, 293 e n. 215 del 2009, n. 363 e n. 205 del 2006).

per questi motivi

la corte costituzionale

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 13, 15, commi 1, 3 e 5, 16, commi 1 e 2, 17, comma 4, e 19 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4 della legge reg. n. 8 del 2002). Modifiche all'art. 11 della legge reg. 30 dicembre 2009, n. 42».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 aprile 2011.

Il Cancelliere

F.to: MELATTI