



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Trento	Legge n° 12 del 23/12/2019	BUR n°51 del 24/12/2019
ID:13637	Esito: Impugnativa	(Scadenza 22/02/2020)

Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020.

La legge Trento n. 12 pubblicata sul B.U.R n. 51 del 24/12/2019 recante “Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020” presenta i seguenti profili di non conformità alla Carta costituzionale.

L'articolo 10, comma 1, prevede che "Fatto salvo l'attuale termine di scadenza dette graduatorie di figure professionali per le quali è stabilito nel bando di concorso, tra i requisiti d'accesso, un limite d'età, i termini di validità delle graduatorie per le assunzioni di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali, già prorogati fino al 31 dicembre 2019 in scadenza nel primo semestre del 2020, sono prorogati fino al 30 giugno 2020".

Il comma 2, prevede che "I termini di validità delle graduatorie per le assunzioni di personale a tempo indeterminato degli enti strumentali indicati dall'articolo 33, comma 1, lettera a), della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), già prorogati fino al 31 dicembre 2019 in base alla normativa provinciale o in scadenza nel corso del primo semestre del 2020, sono prorogati fino al 30 giugno 2020, fatta eccezione per le graduatorie del personale del ruolo sanitario, che conservano la scadenza prevista".

L'ambito di applicazione delle disposizioni appare generico, non essendo chiaro quali siano le graduatorie oggetto di proroga. L'efficacia di entrambe le previsioni andrebbe, infatti, limitata alle graduatorie che risultano approvate negli ambiti temporali

specificamente previsti dall'articolo 1, comma 147, della legge n. 1.60 del 2019 (legge di bilancio 2020), cioè:

- "a,) le graduatorie approvate nell'anno 2011 sono utilizzabili fino al 30 marzo 2020 previa frequenza obbligatoria, da parte dei soggetti inseriti nelle graduatorie, di corsi di formazione e aggiornamento organizzati da ciascuna amministrazione, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed economicità e utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente, e previo superamento di un apposito esame-colloquio diretto a verificarne la perdurante idoneità;
- b) le graduatorie approvate negli anni dal 2012 al 2017 sono utilizzabili fino al 30 settembre 2020;
- c) le graduatorie approvate negli anni 2018 e 2019 sono utilizzabili entro tre anni dalla loro approvazione".

Peraltro, che l'articolo 91, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 prevede che "Per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili, fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo", prevedendo, quindi, una durata delle graduatorie degli enti pubblici locali che si pone in armonia con quella delle graduatorie nazionali.

Per tali motivi, assumendosi che la fattispecie delle graduatorie concorsuali afferisca alla competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile", trattandosi di una fase prodromica e funzionale all'instaurazione del rapporto di lavoro, si palesa un contrasto dell'articolo 10, comma 1 con l'articolo 117, comma secondo, lett. I) della Costituzione.

Infine, si evidenzia, con riferimento al comma 2 dell'articolo 10 che esclude dalla proroga delle graduatorie il personale sanitario; la predetta esclusione non appare giustificata né in linea con le previsioni del legislatore nazionale, che non ha previsto esclusioni riferite a particolari categorie di personale ; pertanto, si pone in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione.

Ciò premesso, per completezza espositiva e di informazione, si rappresenta che, di recente, la Corte Costituzionale (cfr. sentenza n. 241 del 2018) ha dichiarato non fondata la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera I), Cost. con riferimento a disposizioni regionali analoghe a quelle in questa sede oggetto d'esame. Trattasi, in particolare, dell'articolo 22, comma 1, della legge regionale Valle d'Aosta n. 23 del 2017 che, in argomento, disponeva la proroga di ulteriori dodici mesi «[dell]'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche».

Si riportano a seguire le motivazioni all'impugnativa contenute nel testo della Delibera del C.d.M. del 21-2-2018: "(...) Si premette clic l'articolo 22, comma 1, proroga la validità delle vigenti graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda unità sanitaria locale della Valle d'Aosta di ulteriori dodici mesi

decorrenti dalla data di scadenza. Tale disposizione, recando una disciplina derogatoria in favore soltanto di determinati soggetti, contrasta con i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della costituzione e si pone inoltre in contrasto con l'articolo 117, comma terzo, per la violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre, la stessa disposizione non risulta conforme alla normativa statale in materia (articolo 1, comma 1148, della legge 27 dicembre 2017, n. 205), che proroga l'efficacia delle graduatorie vigenti fino al 31 dicembre 2018, e consequenzialmente viola l'articolo 117, secondo comma, lettera I) della Costituzione, che riserva la materia dell'ordinamento civile (tra cui i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile e dai contratti collettivi) alla competenza esclusiva dello Stato".

Appare parimenti utile riportare alcuni passaggi della citata sentenza della Corte Costituzionale: "La regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche rientra, dunque, nella disciplina dell'accesso ai pubblico impiego. L'impugnato art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 disciplina, come si è visto, l'efficacia temporale di graduatorie di procedure selettive pubbliche. Tali graduatorie costituiscono il provvedimento amministrativo conclusivo delle procedure selettive pubbliche, con tale atto, l'amministrazione esaurisce l'ambito proprio del procedimento amministrativo e dell'esercizio dell'attività autoritativa, cui subentra la fase in cui i suoi comportamenti vanno ricondotti all'aiuto privatistico. Non vi è dubbio, del resto, che la disposizione impugnata non è relativa a rapporti lavorativi già in essere, ma spiega la propria efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del rapporto di lavoro, incidendo direttamente sui comportamento della AUSL della Valle d'Aosta nell'organizzazione delle proprie risorse umane. Per tali ragioni, la disciplina dell'impugnato art. 22, comma 1, poiché si colloca in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro - in particolare, nella fase che attiene alle procedure per l'accesso al lavoro pubblico regionale - riguarda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro.

La stessa disciplina (...) dell'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 non è quindi riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (...) ma deve invece essere ricondotta alla competenza legislativa della Regione autonoma in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale in particolare, di organizzazione del personale - ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Da ciò l'infondatezza della questione".

Il principio della non riconducibilità alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile delle disposizioni regionali che regolano le graduatorie di procedure

selettive pubbliche, trattandosi invero di "momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro e che riguarda profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro" è stato altresì ribadito dalla Corte Costituzione nella recentissima sentenza n. 5/2020. In quest'occasione, il supremo Giudice delle Leggi ha tuttavia evidenziato che [e disposizioni statali che dettano limiti temporali all'efficacia delle graduatorie vigenti, "agendo sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale, (...) stabiliscono un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante per le Regioni"]. Acquisita pertanto la recente impostazione ermeneutica espressa dalla Corte, l'articolo 10 in esame genera un contrasto con le sopra richiamate disposizioni di cui all'articolo 1, comma 147, della legge n. 160 del 2019, segnatamente con particolare riferimento alla lettera a), laddove si dovesse in ipotesi assumere, stante l'impossibilità di dedurre riferimenti certi dal dato letterale, che le graduatorie in esame risalgono all'anno 2011. E difatti, così supponendo, il tempo di vigenza previsto dalla legge provinciale -30 giugno 2020 - risulterebbe più ampio di quello indicato dalla norma statale.

Ciò posto, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo in esame appare palesarsi anche violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica ex l'articolo 117, terzo comma della Costituzione, stante il contrasto, nei termini sopra indicati, con la normativa statale interposta.

L'articolo 12, comma 3, nel sostituire il comma 6-quinquies dell'art. 56 della legge provinciale 23 luglio 2010, n. 16, prevede che "per far fronte alla situazione emergenziale di carenza di medici specialisti in alcune discipline derivante dal persistente e inutile esperimento delle procedure concorsuali, al fine di garantire il diritto costituzionale di tutela della salute e la garanzia dei livelli essenziali di assistenza che il servizio sanitario provinciale è tenuto a garantire ai propri assistiti, l'Azienda provinciale per i servizi sanitari può, nelle more dell'espletamento di ulteriori procedure concorsuali, affidare incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario, purché sia stato previamente accertato che non vi sono professionisti disponibili individuati attraverso gli ordinari strumenti di acquisizione del personale oppure medici specializzati con contratti di formazione specialistica ai sensi dell'articolo 4 della legge provinciale 6 febbraio 1991, n. 4 Interventi volti ad agevolare la formazione di medici specialisti e di personale infermieristico). Gli incarichi sono

attribuiti con la clausola di anticipata cessazione nel caso in cui si sia verificato l'utile esperimento della procedura concorsuale. Per garantire la qualità del servizio, gli incarichi sono conferiti a seguito di un avviso formato secondo criteri di imparzialità, trasparenza e pubblicità e sulla base di un criterio di qualità curricolare. Nuovi incarichi al medesimo soggetto possono essere conferiti solo se persistono le condizioni previste da questo comma".

Preliminarmente, è opportuno evidenziare che il comma 6-quinquies dell'art. 56 della legge provinciale 23 luglio 2010, n. 16 era stato già oggetto di modifica da parte dell'art. 46 della precedente legge provinciale n. 5/2019, impugnato con delibera del Consiglio dei ministri del 3 ottobre 2019.

Anche nell'attuale formulazione il comma 6-quinquies, al di là del nomen iuris - "contratto di lavoro autonomo" - impiegato per descrivere il conferimento degli incarichi di cui trattasi, consente l'impiego dei soggetti incaricati nello svolgimento "di attività sanitarie, anche a carattere ordinario", come lavoratori subordinati.

La norma provinciale, quindi, continua a non essere in linea con i rigorosi principi enucleati dagli artt. 7 e 36 del d.lgs. n. 165/2001, che forniscono puntuali coordinate e vincoli per le Pubbliche Amministrazioni nel solo rispetto dei quali sarebbe consentito, per far fronte alla contingente carenza di specialisti nel Servizio sanitario nazionale, avvalersi di contratti di lavoro flessibili.

Nello specifico, l'articolo 36, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, dispone che il fabbisogno ordinario di personale, anche medico, deve essere coperto mediante assunzioni a tempo indeterminato. Il ricorso a tipologie di lavoro flessibile, come specificato dal comma 2 dell'art. 36 menzionato (nella forma del contratto di lavoro a tempo determinato o delle collaborazioni anche di natura professionale) è consentito a fronte di situazioni temporanee (attività di durata limitata non rientranti nel fabbisogno ordinario) o eccezionali. Pertanto, il ricorso a tale tipologia di contratto di lavoro flessibile per un fabbisogno ordinario potrebbe essere consentito solo nel presupposto di esigenze eccezionali e transitorie.

Si richiamano, inoltre, il comma 5-bis e il successivo comma 6 del citato art. 7 del d.lgs. n. 165/2001.

Il primo dispone "il divieto alle Pubbliche Amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale", mentre il comma 6 delinea la possibilità per le Amministrazioni Pubbliche di conferire esclusivamente incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo in presenza di specifici presupposti di legittimità.

Tali principi sono espressamente riconfermati nella Circolare n. 6 del 2014 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, recante "Interpretazione e applicazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificato dall'articolo 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90" e nella nota prot. DFP 0037697 P-4.17.1.7.5 del 7/06/2019 del Dipartimento della Funzione Pubblica, ove è stato chiarito, in relazione al conferimento di incarichi libero professionali anche a medici specialisti in quiescenza, che esistono delle condizioni ordinamentali di carattere generale in materia di ricorso a tipologie di lavoro flessibile, nonché specifiche per il conferimento degli incarichi a soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione, siano essi in quiescenza o meno.

Al riguardo, non si può omettere di rilevare l'aporia tra il divieto di rinnovo di siffatti incarichi, previsto dal menzionato comma 6, lettera c), dell'articolo 7 del d.lgs. n. 165 del 2001 e la possibilità di conferire "Nuovi incarichi al medesimo soggetto", prevista dal comma 3 dell'articolo 12 della legge provinciale.

Pertanto, tale comma si pone in contrasto con le vigenti disposizioni statali (contenute nel d.lgs. n. 165/2001) che costituiscono espressione della competenza esclusiva che l'articolo 117, comma secondo, lettera I), della Costituzione che riserva allo Stato la materia dell'"ordinamento civile" (cfr. sent. n. 251/2016, che riconduce a tale materia numerosi ambiti del rapporto pubblico, fra cui la disciplina della relativa fase costitutiva), oltreché principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Si rileva parimenti la violazione dell'articolo 117, comma terzo, Cost. per contrasto con i principi fondamentali posti dal legislatore statale nella materia concorrente della "tutela della salute" (cfr. ex multiis, Corte cost., n. 422/2006 e n. 295/2009), tra i quali devono annoverarsi quei principi, dettati con riferimento alle modalità e ai requisiti di accesso al Servizio sanitario nazionale, che si collocano in una prospettiva di miglioramento del "rendimento" del servizio offerto e, dunque, di garanzia, oltreché del buon andamento dell'amministrazione, anche della qualità dell'attività assistenziale erogata (in tal senso, Corte cost., sent. n. 181/2006).

Le disposizioni di cui sopra eccedono, peraltro, dalle competenze provinciali previste dallo Statuto speciale di autonomia della regione Trentino Alto Adige.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la legge regionale in esame, limitatamente alle norme indicate, deve essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.