

In materia di stabilizzazione del personale

Corte costituzionale, 5 marzo 2012, n. 51

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la legge della Regione Molise 24 marzo 2011, n. 6, recante "Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle comunità montane".

Norme impugnate e parametri di riferimento:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 1 e 10, della legge della Regione Molise 24 marzo 2011, n. 6 (Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle comunità montane) per violazione degli articoli 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, nonché dell'art. 17, comma 10, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), e dell'art. 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

In particolare, la prima delle disposizioni impugnate, l'art. 11, comma 1, della legge regionale in esame, stabilisce che «L'amministrazione regionale e gli enti da essa dipendenti ricoprono i posti vacanti delle rispettive dotazioni organiche, ricorrendone i presupposti di legge, prioritariamente attraverso la mobilità del personale a tempo indeterminato e LSU delle sopresse Comunità montane, in applicazione dell'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e delle norme di settore disciplinanti l'utilizzazione dei lavoratori socialmente utili». Secondo il ricorrente tale norma sarebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto consentirebbe, senza l'espletamento di alcuna procedura concorsuale, la stabilizzazione di soggetti titolari di un rapporto di lavoro non ricompreso nella normativa statale di principio, quali risultano essere i lavoratori già impiegati nei lavori socialmente utili (LSU) delle sopresse Comunità montane. L'art. 30 del d.lgs.

n. 165 del 2001, infatti, trova applicazione solamente per personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato e non per personale precario. Inoltre, la norma, facendo ricorso all'istituto della mobilità con conseguente inquadramento a tempo indeterminato nei ruoli dall'amministrazione regionale e degli enti da essa dipendenti di personale impiegato nei cosiddetti LSU e concretizzando una «cessione del contratto» – materia che attiene al diritto privato – verrebbe ad intervenire in un ambito, quello dell'ordinamento civile, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

L'altra disposizione impugnata – l'art. 11, comma 10, della legge regionale del Molise n. 6 del 2011, che prevede la destinazione, da parte della Regione in sede di manovra finanziaria annuale, di risorse finanziarie al fine di promuovere la stabilizzazione dei lavoratori con contratto LSU in servizio presso le sopresse Comunità montane – violerebbe, secondo il ricorrente, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto si porrebbe in contrasto con principi fondamentali stabiliti in materia di coordinamento della finanza pubblica dall'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009.

Quest'ultimo – stabilendo che «Nel triennio 2010-2012, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 [...] possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244» – oltre a prevedere procedure concorsuali per le possibili assunzioni, fissa limiti «qualitativi», nonché «quantitativi» al possibile riassorbimento di lavoratori cosiddetti precari nel pubblico impiego, limiti che costituiscono, per tutte le amministrazioni pubbliche, presupposti legittimanti e non superabili per la stabilizzazione.

Il comma 10 dell'art. 11, diversamente, non prevederebbe procedure selettive, ma la stabilizzazione generalizzata dei lavoratori impiegati in LSU in servizio presso le sopresse Comunità montane, senza stabilire, quindi, i requisiti di cui devono essere in possesso questi ultimi e, comunque, al di fuori dei limiti previsti dal legislatore statale per il possibile riassorbimento del precariato nel pubblico impiego.

Argomentazioni della Corte:

La Corte, nel dichiarare fondate le questioni di legittimità costituzionali sollevate, richiama la consolidata giurisprudenza sull'argomento sottolineando come più volte siano state dichiarate costituzionalmente illegittime, per violazione dei principi di cui all'art. 97 Cost., disposizioni regionali che prevedevano procedure di stabilizzazione di personale impegnato in lavori socialmente utili senza porre limiti percentuali al ricorso a tale tipo di assunzione (sentenze n. 108,

n. 68 e n. 67 del 2011) e «senza fornire indicazioni circa la sussistenza dei requisiti per poter ammettere deroghe al principio del concorso pubblico, vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge (sentenze n. 267 e n. 195 del 2010, n. 293 del 2009) o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione» (sentenza n. 68 del 2011). Il giudice costituzionale, infatti, ha ripetutamente rilevato la necessità del ricorso al concorso pubblico sia nelle ipotesi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio, sia in quelle – come nel caso di specie – «di trasformazione di rapporti non di ruolo non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo», precisando «i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso», e sottolineando, al riguardo, che «non è in particolare sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione, né basta la “personale aspettativa degli aspiranti” ad una misura di stabilizzazione» (sentenza n. 150 del 2010).

La prima norma impugnata, prevedendo la stabilizzazione di soggetti titolari di meri rapporti precari (e, quindi, una forma di assunzione riservata senza «predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale») e ponendosi in contrasto con i sopraindicati principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di impiego pubblico, viola il principio dell'assunzione tramite pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost. Ugualmente fondata è la questione relativa al medesimo comma 1 dell'art. 11 della legge regionale censurata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. La disciplina regionale, infatti, consentendo la trasformazione di contratti precari di lavoratori LSU in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, «incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto (e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto) e determina, al contempo la costituzione di altro rapporto giuridico (il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione). Una simile disposizione è inquadrabile, quindi, nella materia disciplinata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, di competenza esclusiva del legislatore statale. Come questa Corte ha avuto di recente modo di chiarire, infatti, la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, così come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso, si realizzano mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato e, pertanto, appartengono alla materia dell'ordinamento civile» (sentenza n. 69 del 2011; nello stesso senso sentenze n. 108 e n. 68 del 2011, n. 354 del 2010).

Con riferimento alla seconda disposizione, la Corte ne riconosce l'illegittimità costituzionale in quanto tale norma, nel disporre la destinazione di risorse finanziarie al fine di promuovere una stabilizzazione generalizzata di personale precario – senza procedure concorsuali o selettive e/o attitudinali di alcun tipo, né limiti a tale tipo di assunzione – difformemente da quanto previsto

dall'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, è lesiva della competenza legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. In proposito, infatti, occorre sottolineare che la Corte ha più volte precisato che tutte le Regioni sono soggette al rispetto delle norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari le quali costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, (ex plurimis, sentenze n. 108, n. 69 e n. 68 del 2011).

Decisione della Corte:

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 1 e 10, della legge della Regione Molise 24 marzo 2011, n. 6

Giurisprudenza richiamata:

- Sulla qualificazione delle norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica: Corte cost., sentenze nn. 108, n. 69 e n. 68 del 2011;
- Sulla natura vincolante delle norme statali in materia di coordinamento della finanza pubblica: Corte cost., sentenze n. 30 del 2012, n. 229 del 2011 e n. 120 del 2008;
- Sulla necessità del pubblico concorso per l'accesso al pubblico impiego: Corte cost., sentenze nn. 267 e n. 195 del 2010, n. 293 del 2009.