

Regola del concorso pubblico, validità temporale delle graduatorie, condizioni per il ricorso ai contratti di collaborazione: i punti fermi della Corte costituzionale

Con la sentenza in esame la Corte costituzionale si è pronunciata in merito ad alcune questioni di legittimità sollevate con ricorso in via principale dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nei confronti di alcuni articoli (1) della l. reg. Basilicata 22 novembre 2018, n. 38.

L'interesse della pronuncia risiede nella circostanza che la Corte ha avuto l'occasione di ribadire alcuni principi in tema di rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

1.1. La prima questione affrontata dalla Corte è quella relativa alla disposizione (art. 24 l. reg. Basilicata n. 38/2018) che, “Al fine di razionalizzare l'impiego del personale a tempo indeterminato appartenente ad enti pubblici economici o a società a totale partecipazione pubblica in servizio presso gli uffici della Regione Basilicata da almeno cinque anni”, ne disponeva “a domanda, il passaggio nei ruoli regionali, nel rispetto della normativa vigente in materia di limiti alla spesa per il personale”.

Secondo il ricorrente, risulterebbero violati sia la regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.) sia il principio secondo cui tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza (artt. 3 e 51 Cost.).

Nel ritenere la questione fondata, la Corte richiama la propria costante giurisprudenza, in base alla quale – posto che la selezione concorsuale (2) costituisce la

(1) In dettaglio: l'art. 24 (*Personale di enti pubblici economici o di società a totale partecipazione pubblica in servizio presso gli uffici della Regione Basilicata*), l'art. 28 (*Modifica all'art. 10 della legge regionale 9 gennaio 1995, n. 2*), l'art. 47 (*Norme in materia di graduatorie regionale*), l'art. 53 (*Disposizioni in materia di Osservatorio dei Prezzi nel settore della sanità, in materia di farmacovigilanza e in materia di fascicolo sanitario elettronico nonché in materia di valorizzazione artistico-culturale*) e l'art. 55 (*Disposizioni in materia di rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa dell'Amministrazione regionale*).

(2) Nella relazione di sintesi (gennaio 2004) dei lavori della commissione di studio istituita dai Presidenti della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato per l'approfondimento dei problemi di maggiore rilievo in tema di riparto di giurisdizione (in *Foro it.*, 2004, IV, 17), si afferma che il concetto di procedura concorsuale “evoca una procedura caratterizzata dalla valutazione dei candidati e dalla compilazione finale di una graduatoria. Pacificamente vi rientrano sia le procedure concorsuali connotate dall'espletamento di prove *stricto sensu* intese; sia i concorsi per soli titoli. Non concretano procedure concorsuali, invece, le assunzioni che non sono basate su di una logica selettiva”.

forma generale ed ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento ed imparzialità – la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle e ferma restando la necessità di prevedere adeguati accorgimenti per assicurare che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico.

Tali condizioni non sono soddisfatte dalla norma regionale censurata, che: i) dispone l'inquadramento automatico nei ruoli della Regione di personale a tempo indeterminato di enti di diritto privato (enti pubblici economici e società a totale partecipazione pubblica) solo su domanda, senza alcuna valutazione di professionalità; ii) non giustifica il mancato ricorso alla selezione concorsuale, sia con riferimento alle necessità funzionali dell'amministrazione, sia con riguardo a peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, cui non possono ricondursi le generiche finalità di “razionalizzazione dell'impiego del personale a tempo indeterminato” indicate dalla norma.

1.2. Tra le più recenti pronunce della Corte in materia si richiamano:

- la sent. n. 40 del 2 marzo 2018, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, c. 8, l. reg. Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione-legge finanziaria 2007), che consentiva l'accesso dei dipendenti di due società private nei ruoli regionali, senza alcuna forma di selezione, neppure a concorsualità attenuata, e senza stabilire alcuna condizione in ordine alle modalità di assunzione di tali dipendenti;

- la sent. n. 110 del 12 maggio 2017 (3), dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 53, cc. 4, 5 e 6, l. reg. Puglia 15 febbraio 2016, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Puglia-Legge di stabilità regionale 2016), che consentiva alle Asl, per far fronte alle “esigenze assistenziali del Servizio di assistenza domiciliare integrata (Adi), riabilitazione e integrazione scolastica”, di avvalersi, mediante contratti di lavoro annuali rinnovabili, del personale già adibito a tali servizi, il cui rapporto di lavoro a tempo indeterminato, originato da procedura di stabilizzazione dichiarata incostituzionale, è venuto meno per effetto dell'art. 16, c. 8, d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (4). La previsione regionale non è sorretta da ra-

(3) R. Salomone, *Tecniche e valori nella giurisprudenza costituzionale su impiego pubblico e mercato del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2018, fasc. 1, p. 135.

(4) “I provvedimenti in materia di personale adottati dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ed in particolare le assunzioni a tempo indetermi-

gioni che possano giustificare una deroga alla regola dell'accesso mediante concorso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, non essendo diretta a fronteggiare bisogni temporanei ma esigenze risalenti e non destinate a venir meno; queste ultime riguardano servizi assistenziali stabili che la Regione deve fornire senza soluzione di continuità, ma che – non richiedendo lo svolgimento di funzioni peculiari – vanno garantite seguendo le ordinarie procedure di assunzione; né la tutela dell'affidamento dei lavoratori può legittimare deroghe al principio concorsuale;

- la sent. n. 227 del 23 luglio 2013 (5), con cui la Corte costituzionale – nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 54 della l. reg. Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16 (Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione) che prevedeva il trasferimento alla regione del personale della Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a., con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in essere alla data di cessazione della gestione liquidatoria, previa verifica della sussistenza dei requisiti per accedere ai ruoli dell'amministrazione regionale ed eventuale prova selettiva – ha precisato che l'art. 31 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni), laddove dispone l'applicazione dell'art. 2112 c.c. nell'ambito del lavoro pubblico, si riferisce al transito di funzioni e dipendenti da enti pubblici ad altri soggetti (pubblici o privati), non anche alla cessione di funzioni da parte di soggetti privati in favore di enti pubblici. In tali ipotesi, infatti, l'automatico trasferimento dei lavoratori presuppone un passaggio di *status* che non può avvenire in assenza di una prova concorsuale aperta al pubblico;

- la sent. n. 62 del 21 marzo 2012 (6), dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 9, c. 1, l. reg.

nato, incluse quelle derivanti dalla stabilizzazione o trasformazione di rapporti a tempo determinato, nonché gli inquadramenti e le promozioni posti in essere in base a disposizioni delle quali venga successivamente dichiarata l'illegittimità costituzionale sono nulle di diritto e viene ripristinata la situazione preesistente a far data dalla pubblicazione della relativa sentenza della Corte costituzionale. Ferma l'eventuale applicazione dell'art. 2126 c.c. in relazione alle prestazioni eseguite, il dirigente competente procede obbligatoriamente e senza indugio a comunicare agli interessati gli effetti della predetta sentenza sul relativo rapporto di lavoro e sul correlato trattamento economico e al ritiro degli atti nulli”.

(5) Su cui vedi S. De Gotzen, *Discontinuità argomentativa nei giudizi su norme regionali di reinquadramento del personale di enti di diritto privato e di diritto pubblico regionali*, in <www.forumcostituzionale.it>, 2014; G. Ricci, *Nota a Corte cost., sent. n. 227/2013*, in *Foro it.*, 2014, I, 1384.

(6) La sentenza è commentata da A.M. Altieri, *Le modalità di gestione e l'affidamento del servizio idrico integrato dopo il referendum*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, fasc. 11, p. 1069; M. Cecchetti, *L'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato nel contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. Un colosso giurisprudenziale dai piedi d'argilla*, in <www.federalismi.it>, 2012, n. 23; P. Chirulli, *I servizi pubblici locali e il servizio idrico integrato tra legislatore, Corte co-*

Puglia 20 giugno 2011, n. 11 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese), che stabiliva che il personale in servizio presso l'Acquedotto pugliese s.p.a. alla data di costituzione dell'azienda pubblica Acquedotto Pugliese transitasse nell'organico di quest'ultima, conservando tutti i diritti giuridici ed economici acquisiti. Tale normativa, disponendo un generale ed automatico transito del personale di una persona giuridica di diritto privato nell'organico di un soggetto pubblico regionale, senza il previo espletamento di alcuna procedura selettiva, integra una palese deroga al principio del concorso pubblico; il mancato ricorso a tale forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione non trova alcuna peculiare e straordinaria ragione giustificatrice, risolvendosi in un privilegio indebito per i soggetti che possono beneficiare della norma impugnata, in violazione dell'art. 97 Cost.;

- la sent. n. 225 del 24 giugno 2010 (7) che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 52, l. reg. 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio) – contemplante l'immissione, a domanda, nel ruolo della dirigenza della regione dei soggetti che, previa una selezione di evidenza pubblica, avessero ricoperto, per almeno cinque anni consecutivi, incarichi dirigenziali nelle strutture della regione e prestassero servizio presso le stesse –, ha affermato che:

1) il principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubblica amministrazione, quando l'intento è di valorizzare esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione, può andare incontro a deroghe ed eccezioni, attraverso la previsione di trasformazione delle posizioni di lavoro a tempo determinato, già ricoperte da personale precario dipendente; ma, affinché sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico, è necessario che l'area delle eccezioni alla regola citata sia delimitata in modo rigoroso. In particolare, è indispensabile che: i) le eccezioni al principio del pubblico concorso siano numericamente contenute in percentuali limitate, rispetto alla globalità delle assunzioni poste in essere dall'amministrazione; ii) l'assunzione corrisponda a una specifica necessità funzionale dell'amministrazione stessa; iii) soprattutto, siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare che il

stipulazione e (presunta) “volontà” referendaria, ivi, 2015, n. 7; R. Cifarelli, *Corte costituzionale e Servizio Idrico Integrato: appunti sulla sentenza n. 62/2012*, in <www.amministrazioneincammino.luiss.it>, 2012; A. Lucarelli, *Il governo pubblico dell'acqua tra l'eterodossa nozione di interesse economico generale ed il regime delle competenze Stato-Regioni*, in *Giur. cost.*, 2012, fasc. 2, p. 837.

(7) Per un commento alla pronuncia cfr. B. Gagliardi, *Il sindacato del giudice amministrativo sui concorsi pubblici*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, fasc. 1, p. 66; A. Pertici, *I limiti di derogabilità della regola del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi: una riserva di legge (sempre più) rinforzata in via giurisprudenziale*, in *Giur. cost.*, 2010, fasc. 4, p. 3602.

personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico;

2) il principio del pubblico concorso non è destinato a subire limitazioni neppure nel caso in cui il personale da stabilizzare abbia fatto ingresso, in forma precaria, nell'amministrazione con procedure di evidenza pubblica, e neppure laddove la selezione a suo tempo svolta sia avvenuta con pubblico concorso, dato che la necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'art. 51 Cost.;

3) il previo superamento di una qualsiasi selezione pubblica, presso qualsiasi ente pubblico, è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, perché esso non garantisce che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere (8).

2.1. Altra questione affrontata dalla Corte costituzionale è quella sollevata in relazione alla disposizione (art. 47, c. 1, l. reg. Basilicata n. 38/2018) che prevedeva che le graduatorie delle selezioni riservate, in dette ai sensi dell'art. 4, c. 6, d.l. n. 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni, convertito con modificazioni dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125), oggetto delle procedure di stabilizzazione ex art. 20, c. 1, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli artt. 16, cc. 1, lett. a), e 2, lett. b), c), d) ed e) e 17, c. 1, lett. a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), l. 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche),

(8) In dottrina v. M. Magri, *I concorsi e le assunzioni*, in *Giornale dir. amm.*, 2015, fasc. 3, p. 408 che, nel richiamare la giurisprudenza costituzionale, afferma che «L'art. 97, c. 3, Cost. “consente ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza e ‘senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti’, come fu solennemente proclamato dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789”. Si tratta anche di un “meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (sent. n. 205/2004), cioè al principio di buon andamento, sancito dall'art. 97, c. 1, Cost. Infatti, il reclutamento dei dipendenti in base al merito si riflette, migliorandolo, sul rendimento delle pubbliche amministrazioni e sulle prestazioni da queste rese ai cittadini”. Sotto un profilo ancora diverso, “il concorso pubblico garantisce il rispetto del principio di imparzialità, enunciato dall'art. 97 e sviluppato dall'art. 98 Cost. (...) impedisce che il reclutamento dei pubblici impiegati avvenga in base a criteri di appartenenza politica e garantisce, in tal modo, un certo grado di distinzione fra l'azione del governo, “normalmente legata agli interessi di una parte politica”, e quella dell'amministrazione, “vincolata invece ad agire senza distinzioni di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate nell'ordinamento (sent. n. 453/1990)” (Corte cost. n. 293/2009)».

fossero prorogate fino alla conclusione delle procedure stesse.

Secondo il ricorrente, la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 1, c. 1148, lett. a), l. 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), in base al quale “l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, è prorogata al 31 dicembre 2018”.

In relazione a ciò, la disposizione, da un lato, realizzerebbe un'invasione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di “ordinamento civile” (art. 117, c. 2, lett. l, Cost.) e, dall'altro, sarebbe in contrasto con i principi di “coordinamento della finanza pubblica” (art. 117, c. 3, Cost.) delineati dal legislatore statale nella citata l. n. 205/2017, con conseguente lesione dei principi di eguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.).

2.2. La Corte reputa non fondata la censura relativa alla lesione della sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile, in linea con la propria costante giurisprudenza secondo cui: i) i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale – tra cui le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo, il conferimento degli incarichi e la durata degli stessi – rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione di cui all'art. 117, c. 4, Cost.; ii) vanno ricondotti alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, mentre la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego è sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni; iii) la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, c. 4, Cost.

In particolare, «la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego, “per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. [...] è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato” (sent. n. 380/2004, punto 3.1 del Considerato in diritto). La regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche rientra, dunque, nella disciplina dell'accesso al pubblico impiego. [...] 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'ambito privatistico» (sent. n. 241 del 21 dicembre 2018, par. 4 del Considerato in diritto).

Anche la disciplina dettata dalla disposizione regionale censurata si colloca in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro, risultando pertanto estranea alla sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile.

2.3. Per contro la Corte reputa fondata la censura relativa alla violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale con la l. n. 205/2017.

Dopo aver ripercorso l'evoluzione normativa e il contributo della giurisprudenza in tema di scorrimento delle graduatorie (9), la Corte – anche in questo caso in linea con i propri precedenti – afferma che il citato art. 1, c. 1148, l. n. 205/2017, nella parte in cui proroga al 31 dicembre 2018 sia l'efficacia delle graduatorie vigenti (lett. a), sia la facoltà di assunzione delle pubbliche amministrazioni (lettere successive), stabilisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante per le regioni (10).

Ne consegue che la norma regionale impugnata, prorogando le graduatorie relative alle selezioni sopra citate fino alla conclusione delle previste procedure di stabilizzazione e, quindi, oltre il limite del 31 dicembre 2018 imposto dal legislatore statale, si pone in

(9) Cons. Stato, Ad. plen., 28 luglio 2011, n. 14, che ha enunciato il seguente principio di diritto: “In presenza di graduatorie concorsuali valide ed efficaci, l'amministrazione, se stabilisce di provvedere alla copertura dei posti vacanti, deve motivare la determinazione riguardante le modalità di reclutamento del personale, anche qualora scelga l'indizione di un nuovo concorso, in luogo dello scorrimento delle graduatorie vigenti”. Per un commento alla pronuncia v. L. Carbone, M. D'Adamo, *Scorrimento di graduatoria e indizione di nuovi concorsi*, in *Corriere giur.*, 2012, fasc. 1, p. 32; R. Cicchese, *Graduatorie efficaci, nuovi concorsi e obbligo di motivazione*, in *Corriere merito*, 2011, fasc. 11, p. 1120; G. Ricci, *L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato in funzione nomofilattica: il caso dello scorrimento delle graduatorie concorsuali*, in *Lav. pub. amm.*, 2015, fasc. 3-4, p. 436.

(10) Fra i contributi più recenti che indagano l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di coordinamento della finanza pubblica, cfr. M. Bergo, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; M. Picchi, *A proposito del coordinamento della finanza pubblica: la giurisprudenza costituzionale dei paradossi, delle contraddizioni e dei nonsenses cerca nuove soluzioni? (Riflessioni sulla sentenza n. 192/2017 della Corte costituzionale)*, in <www.federalismi.it>, 2017, n. 22; I. Rivera, *Il coordinamento della finanza pubblica nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale*, Corte costituzionale-Servizio Studi, 2015, in <www.cortecostituzionale.it>; R. Cavallo Perin, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica italiana*, in *Dir. amm.*, 2015, fasc. 4, p. 639; G. Rivosecchi, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, Issirfa, 2013, in <www.issirfa.cnr.it>.

contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica posto dalla legge di bilancio 2018; l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, c. 3, Cost. assorbe la questione di legittimità riferita agli artt. 3 e 97 Cost.

2.4. Tra i più recenti precedenti della Corte in materia si segnalano:

- la sent. n. 1/2018 (11), che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, c. 3, Cost., in relazione all'art. 1, c. 228, l. 28 dicembre 2015, n. 208 – l'art. 9, c. 2, l. reg. Toscana 18 ottobre 2016, n. 72, che autorizzava la giunta regionale a derogare, dal 2017, ai vincoli relativi alle assunzioni stabiliti dalla vigente normativa per incrementare la dotazione organica dell'Autorità portuale regionale e assumere personale non dirigenziale a tempo indeterminato per un massimo di dieci unità;

- la sent. n. 72/2017 (12), che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, c. 3, Cost. – l'art. 3 della l. reg. Basilicata 26 novembre 2015, n. 53, che autorizzava le aziende sanitarie regionali, fino al 31 luglio 2016, ad acquisire personale sanitario a tempo determinato, anche nella forma di lavoro in somministrazione, per una spesa massima complessiva pari al costo sostenuto nell'anno 2015 per il periodo di assenza, con diritto alla conservazione del posto di lavoro, del personale dipendente, e prevede che detta spesa non è computabile agli effetti del rispetto dei vincoli alla spesa per il personale stabiliti dalla normativa nazionale e regionale. Nell'esercizio della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, lo Stato può legittimamente imporre, anche alle regioni, limiti alle possibilità di assunzione di personale a tempo determinato, come quelli previsti dall'art. 9, c. 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, il quale costituisce principio generale di coordinamento della finanza pubblica, cui devono adeguarsi le regioni stesse nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale.

3.1. L'ultima questione su cui la Corte si è cimentata è quella relativa a due disposizioni (artt. 53 e 55 della l. reg. Basilicata n. 38/2018) contemplanti la proroga dei contratti di collaborazione presso enti e strutture connesse all'amministrazione regionale. Secondo il ricorrente, tali disposizioni realizzerebbero la lesione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile ex art. 117, c. 2, lett. l), Cost. per contrasto con l'art. 7, c. 6, d.lgs. n. 165/2001, che vieta di ricorrere alle proroghe di contratti di collaborazione, tranne laddove sia accertata l'impossibilità oggettiva di utilizzare per il medesimo

(11) S. De Goetzen, *L'illegittimità di una deroga regionale ai vincoli statali all'assunzione di personale da parte delle Regioni*, in <www.forumcostituzionale.it>, 2018.

(12) A. Boscati, *È incostituzionale la legge regionale che per il personale sanitario deroga alle disposizioni statali in materia di orario di lavoro e di limiti all'assunzione a tempo determinato*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, fasc. 4, p. 1175.

scopo il personale a disposizione dell'amministrazione, e comunque solo in via temporanea e sulla base di una procedura di comparazione fra candidati.

3.2. In via preliminare e in linea con la propria giurisprudenza, la Corte afferma che, mirando a prorogare la durata di contratti di collaborazione coordinata e continuativa in essere con enti e strutture regionali, entrambe le disposizioni censurate sono riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, pur incidendo sulla materia dell'organizzazione amministrativa regionale.

La Corte richiama quindi l'evoluzione normativa che ha interessato i rapporti di collaborazione, tanto nel settore privato quanto in quello pubblico; con specifico riferimento a quest'ultimo, dà atto delle modifiche recate dal d.lgs. n. 75/2017 (attuativo della delega di cui alla l. n. 124/2015) all'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, il cui c. 6 prevede la possibilità per la pubblica amministrazione, "per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio", di conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria" al ricorrere di specifiche condizioni, indicate come "presupposti di legittimità"; segnatamente: *a*) corrispondenza dell'oggetto della prestazione a obiettivi e progetti specifici e determinati e coerenza dello stesso oggetto con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; *b*) preliminare accertamento, da parte della pubblica amministrazione conferente, dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; *c*) natura temporanea e altamente qualificata della prestazione, con esclusione della possibilità di rinnovo e previsione che "l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore"; *d*) preventiva determinazione di durata, oggetto e compenso della collaborazione.

3.3. Ciò posto, la Corte opera uno scrutinio separato delle due disposizioni regionali, reputando costituzionalmente illegittima quella (art. 53) finalizzata a prorogare ulteriormente, rispetto a proroghe già intervenute, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa inerenti a prestazioni molteplici ed eterogenee, relative a settori di competenza dell'amministrazione regionale. In particolare, secondo la Corte: *i*) il susseguirsi di proroghe contraddice la natura temporanea delle prestazioni richieste; *ii*) la circostanza che i progetti sottesi alle collaborazioni siano individuati in maniera tutt'altro che specifica e determinata, come prescritto dall'art. 7, c. 6, d.lgs. n. 165/2001, non consente una chiara distinzione rispetto alle funzioni ordinarie dell'amministrazione regionale; né risulta agevole valutare l'effettiva necessità della proroga dei contratti di collaborazione ai fini del completamento "in via eccezionale" delle prestazioni richieste; *iii*) infine, non vi è evidenza che la regione abbia provveduto al preliminare accertamento

dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno.

3.4. La Corte giudica per contro infondata la questione sollevata con riferimento all'altra disposizione (art. 55) che, "Al fine di assicurare il rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa dell'amministrazione regionale e l'accompagnamento per l'accelerazione e l'efficacia delle attività connesse all'attuazione ed alla programmazione Fse, Fesr e Fears 2014-2020", dispone la proroga al 31 dicembre 2023 del termine di scadenza dei contratti di collaborazione stipulati per tali finalità.

A tale conclusione la Corte perviene sulla base del regolamento (Ue) n. 1303/2013 (13) e, in particolare dell'art. 136 che pone la regola del disimpegno finanziario; in particolare, è previsto che: *i*) la Commissione Ue procede al disimpegno della parte dell'importo in un Programma operativo che non sia stata utilizzata per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi entro il 31 dicembre del terzo esercizio finanziario successivo a quello dell'impegno di bilancio nell'ambito del Programma operativo, o per la quale non sia stata presentata una domanda di pagamento (c. 1); *ii*) la parte di impegni ancora aperti al 31 dicembre 2023 è disimpegnata qualora la Commissione non abbia ricevuto i documenti prescritti (c. 2).

A fronte della complessità dei compiti derivanti dal quadro regolatorio sovranazionale e dell'accertata indisponibilità di risorse interne per le finalità in questione, la Corte ritiene che la proroga dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa prevista dalla disposizione impugnata sia utile e necessaria a garantire il completamento degli specifici Programmi operativi avviati e, dunque, in linea con le condizioni previste dall'art. 7, c. 6, d.lgs. n. 165/2001; ciò tenuto conto della necessità di "assicurare l'effettiva utilizzazione da parte della Regione delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea" (sent. n. 198/2019).

GIOVANNI NATALI

(13) Regolamento (Ue) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (Ce) n. 1083/2006 del Consiglio.