

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio solleva questione di legittimità costituzionale in ordine alle disposizioni di cui alla legge n. 205 del 2017 con cui, in riferimento ad alcune delle Agenzie fiscali (Entrate e Dogane): da un lato si istituisce una nuova posizione organizzativa (con poteri e funzioni sostanzialmente dirigenziali); dall'altro lato si introducono alcuni peculiari benefici (ammissione diretta alle prove scritte e riserva 50% dei posti) riservati ad una parte del personale dipendente dalla Agenzie stesse.

T.a.r. per il Lazio, sezione II-ter, ordinanza 3 giugno 2019, n. 7067 – Pres. Morabito, Est. Francavilla

Pubblico Impiego – Concorsi – Accesso alla dirigenza – Violazione giudicato costituzionale – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità.

Pubblico Impiego – Concorsi – Accesso alla dirigenza – Riserva posti – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità.

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione delle norme costituzionali di cui agli artt. 3, 51, 97 e 136 Cost., delle previsioni contenute nell'art. 1, comma 93, lettere a), b), c) e d), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018) nella parte in cui si istituiscono nuove posizioni organizzative, di livello sostanzialmente dirigenziale, destinate ad essere ricoperte senza ricorrere alla regola del pubblico concorso, ponendosi tra l'altro in contrasto una simile previsione con la sentenza 17 marzo 2015, n. 37, della Corte costituzionale. (1)

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione delle norme costituzionali di cui agli artt. 3, 51, 97 Cost., delle previsioni contenute nell'art. 1, comma 93, lettera e), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018) nella parte in cui si introduce un ingiustificato doppio vantaggio competitivo in favore di alcuni dei dipendenti delle suddette Agenzie fiscali (esonero da eventuali prove preselettive nonché riserva di posti finali nella misura del 50%) per quanto riguarda l'accesso alla qualifica dirigenziale dei rispettivi ruoli. (2)

(1-2) I. – Con l'ordinanza in rassegna la sezione II-ter del T.a.r. per il Lazio - chiamata a pronunciarsi sul ricorso della Dirpubblica – Federazione del pubblico impiego avente ad oggetto alcune modifiche apportate al regolamento di organizzazione dell'Agenzia delle Entrate – ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità della legge di bilancio per il 2018 con riferimento alle norme che introducono, nella disciplina regolamentare della predetta Agenzia, nuove posizioni organizzative nonché alcuni benefici per alcuni dei dipendenti interni che intendano

partecipare alle procedure concorsuali finalizzate all'accesso ai ruoli dirigenziali della medesima amministrazione fiscale.

II. – Qui di seguito la ricostruzione del quadro normativo al cui interno collocare la vicenda contenziosa.

L'art. 1, comma 93, della legge di bilancio per il 2018, ha introdotto, all'interno delle due Agenzie delle Entrate e delle Dogane, una nuova posizione organizzativa per lo svolgimento di compiti di "elevata professionalità" [lettera a)], la cui disciplina può essere sintetizzata come segue:

- le nuove posizioni sono affidate, previa selezione interna, a funzionari interni con almeno 5 anni di anzianità nella terza area [lettera b)];
- i titolari delle nuove posizioni possono adottare: atti e provvedimenti con rilevanza anche esterna; atti di spesa e di entrata; atti gestionali ed organizzativi [lettera c)];
- per i medesimi titolari è prevista altresì una retribuzione di risultato [lettera d)];
- viene poi delineata una specifica disciplina per l'accesso "a regime" alle qualifiche dirigenziali delle due Agenzie che ricomprende: tipologia di prove (scritti, orali ed eventuale prova preselettiva in caso di elevato numero di candidati); requisiti per accedervi; composizione della commissione di concorso; disposizioni di favore per i dipendenti delle Agenzie fiscali (ossia: possibilità di evitare le prove preselettive per alcune categorie di dipendenti e dunque ammissione diretta alle prove scritte nonché riserva di posti finali pari al 50% di quelli messi a concorso);
- il regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle Entrate è stato conseguentemente modificato, in funzione delle disposizioni primarie innanzi descritte, attraverso la sostituzione dell'art. 12 e la introduzione di un nuovo art. 18-*bis* (non si discute in questa sede dell'Agenzia delle Dogane che infatti viene estromessa dal giudizio davanti al T.a.r.).

III. – Il T.a.r per il Lazio, verificata la rilevanza della questione, prima di entrare nel merito delle questioni ha richiamato le ragioni alla base del contenzioso (originato dalla sentenza della Corte costituzionale, 17 marzo 2015, n. 37) nei termini che seguono:

- oggetto dello scrutinio di costituzionalità era l'art. 8, comma 24, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, soprattutto nella parte in cui si prevedeva, nelle more della definizione di pubblici concorsi (con termine di conclusione originariamente fissato al 31 dicembre 2010), la possibilità di affidare incarichi temporanei, sempre di livello dirigenziale, a funzionari "interni" ad alcune delle Agenzie fiscali (Entrate, Dogane e Territorio);

- tale misura, proprio per il carattere asseritamente temporaneo dell'incarico dirigenziale da conferire agli "interni", non si sarebbe apparentemente posta in aperto contrasto con il principio del pubblico concorso;
- la disposizione si rivelava tuttavia costituzionalmente illegittima alla luce *"delle circostanze di fatto, precedenti e successive alla proposizione della questione di costituzionalità"*;
- tali circostanze di fatto andavano ricondotte alle reiterate proroghe che, nel tempo, aveva subito il termine entro il quale dovevano completarsi le procedure concorsuali per il reclutamento di figure dirigenziali nei rispettivi ruoli delle interessate Agenzie fiscali. In particolare, per effetto di complessive quattro proroghe, il termine iniziale del 31 dicembre 2010 era poi stato differito al 30 giugno 2015;
- di qui la *"stridente contraddizione"* per cui si affermava la temporaneità degli incarichi dirigenziali a dipendenti interni, per poi allontanare sempre di più nel tempo il termine per il completamento delle procedure concorsuali finalizzate al reclutamento *"a regime"* di dirigenti; in questo modo – concludeva la Corte – il legislatore statale *"ha contribuito all'indefinito protrarsi nel tempo di un'assegnazione asseritamente temporanea di mansioni superiori"*;
- il sostanziale conferimento di incarichi dirigenziali (solo formalmente *temporanei*, ma di fatto *indefiniti*) aveva dunque nella specie comportato un *"nuovo inquadramento"*, ossia il passaggio ad una fascia funzionale superiore, senza tuttavia avere rispettato la *"regola del pubblico concorso"*.

IV. – In relazione al requisito della non manifesta infondatezza, il T.a.r. per il Lazio ha individuato tre profili di possibile incostituzionalità, in merito alle richiamate disposizioni legislative, come di seguito sintetizzati:

- a) violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost. in quanto verrebbe nella sostanza dissimulato l'esercizio di funzioni dirigenziali [i poteri concernenti la adozione di atti e provvedimenti con rilevanza anche esterna, atti di spesa e di entrata nonché atti gestionali ed organizzativi non rientrerebbero, in effetti, tra quelli della terza area funzionale ma sembrano piuttosto assimilabili a quelli, tipicamente dirigenziali, di cui agli artt. 16 e 17 del decreto legislativo n. 165 del 2001]. Di qui la configurazione di *"un nuovo inquadramento"* ossia il passaggio ad una fascia funzionale superiore sottratta, tuttavia, alla regola del pubblico concorso (le nuove posizioni organizzative sono infatti riservate a dipendenti *"interni"* alle Agenzie). E tanto anche in considerazione del fatto che, nel caso di specie:

- a1) gli incarichi previsti per l'affidamento delle nuove posizioni organizzative non sono espressamente qualificati – almeno formalmente – come *temporanei*;
- a2) non è previsto alcun *termine* entro il quale concludere le ridette procedure concorsuali per il reclutamento “a regime” di dirigenti;
- b) violazione dell’ art. 136 Cost. nella parte in cui la istituzione di tali nuove posizioni organizzative determina la violazione del giudicato di cui alla citata sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2015. Violazione che si configura non solo allorché il legislatore emani una norma che costituisca «mera riproduzione» di quella già ritenuta lesiva della Costituzione (ovvero che “ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale”) ma anche nell'ipotesi in cui la nuova disciplina miri a «perseguire e raggiungere, "anche se indirettamente", esiti corrispondenti»;
- c) violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost. nella parte in cui si prevede che, ai fini dell'accesso alla qualifica dirigenziale “a regime”:
 - c1) i dipendenti interni che per due anni abbiano svolto funzioni dirigenziali oppure quali titolari delle nuove posizioni organizzative ad elevata professionalità, siano esonerati dalla eventuale prova preselettiva;
 - c2) ai dipendenti interni con dieci anni di anzianità nella terza area sia riservato il 50% dei posti messi a concorso.

Si tratterebbe, in altre parole, di cumulare una doppia serie di benefici (naturalmente per coloro che possiedano entrambi i requisiti dei due anni di funzioni dirigenziali e dei 10 anni di anzianità nella terza area) correlati tuttavia “*non tanto alla particolare qualificazione del dipendente (non agevolmente rinvenibile nel mero possesso del requisito dell'anzianità) ma alla condizione di dipendente stesso*”. Una simile “ingiustificata discriminazione” si rivela tanto più evidente ove soltanto si consideri che il requisito della mera anzianità decennale è pacificamente posseduto anche da dipendenti di altre amministrazioni.

V. – Si segnala, per completezza, quanto segue:

- d) il giudicato costituzionale asseritamente violato è quello formatosi sulla sentenza della Corte costituzionale 17 marzo 2015, n. 37 (in *Foro it.*, 2015, I, 1483; *Foro Amministrativo (II)* 2015, 3, 681; *Giur. Costit.* 2015, 2, 347; *Bollettino trib.*, 2015, 790, n. AZZONI; *Dir. e pratica trib.*, 2015, II, 389, con nota di DE MITA, GLENDI, SENSINI, TAVECCHIO; *Dialoghi trib.*, 2015, 44, con nota di INFRANCA, LUPI; *Lavoro giur.*, 2015, 799, con nota di BRESCIANI; *Riv. amm.*, 2015, 163 (m), con nota di PASCUCCI; *Diritto & Giustizia* 2015, 18 marzo, con nota di MARINO; *Guida al dir.*, 2015, fasc. 16, 78, con nota di MEZZACAPO secondo cui:

- d1) le due proroghe di termini hanno fatto corpo con la disposizione impugnata e, insieme ad essa, hanno prodotto effetti lesivi;
- d2) le medesime proroghe hanno di fatto trasformato uno strumento pensato per situazioni peculiari e contingenti in metodo ordinario per la copertura di posizioni dirigenziali vacanti;
- d3) la disposizione dichiarata incostituzionale ha dunque contribuito all'infinito protrarsi, nel tempo, di una assegnazione solo asseritamente temporanea.

La stessa sentenza n. 37 del 2015 si trova anche in *Giornale dir. amm.*, 2016, 33 (m), con nota di SALTARI secondo cui:

- d4) l'autonomia di cui godono le Agenzie fiscali non sono tali da consentirgli un deciso allontanamento dai principi fondamentali (e tra questi quello del pubblico concorso ai fini dell'accesso alle varie qualifiche) che governano il funzionamento di ogni pubblica amministrazione. Di qui il c.d. "declino del paradigma privatistico";
 - d5) all'indomani della sentenza della Consulta si era posto il quesito circa il destino degli atti di accertamento comunque siglati dai suddetti funzionari "incaricati". La tesi del funzionario di fatto non sembra tuttavia percorribile dal momento che si tratterebbe di atti pur sempre sfavorevoli nei confronti dei relativi destinatari. La soluzione della Corte di cassazione, senz'altro da condividere secondo l'autore, risiederebbe invece nella normativa speciale che disciplina il settore fiscale nella parte in cui si prevede che i medesimi atti di accertamento, ai sensi dell'art. 42 del d.P.R. n. 600 del 1973, possano essere sottoscritti dal capo dell'ufficio o da altro impiegato della carriera direttiva da lui delegato, senza richiedere che il capo dell'ufficio o il funzionario delegato debba necessariamente rivestire una qualifica dirigenziale (cfr. Cass. civ., sez. trib., 9 novembre 2015, n. 22810);
- e) sulla violazione del giudicato costituzionale si veda, altresì:
- e1) Corte cost., 17 maggio 2018, n. 101 (in *Foro it.*, 2018, I, 3382, con nota di D'AURIA) ove in tema di relazioni economico-finanziarie tra Stato e regioni è stato affermato che "questa Corte «ha già precisato (*ex plurimis*, sentenze n. 250 e n. 5 del 2017, n. 72 del 2013 e n. 350 del 2010) che tale vizio sussiste ogniqualvolta una disposizione intenda "mantenere in piedi o [...] ripristinare, sia pure indirettamente, [...] gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della [...] pronuncia di illegittimità costituzionale" (sentenza n. 72 del 2013), ovvero "ripristinare o preservare l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale" (sentenza n. 350 del 2010). Pertanto, il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore adotta una norma che costituisce una "mera

riproduzione” (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche quando la nuova disciplina mira a “perseguire e raggiungere, ‘anche se indirettamente’, esiti corrispondenti” (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966)» (sentenza n. 231 del 2017)”. La citata dottrina, oltre a soffermarsi sul tema della violazione del giudicato costituzionale, ha avuto modo di evidenziare che:

- tema portante della sentenza è dato dall’utilizzo degli avanzi di amministrazione e del c.d. fondo pluriennale vincolato;
- è legittima la attribuzione allo Stato della competenza a disciplinare, mediante “premi” e “sanzioni”, gli effetti del conseguimento o meno dell’equilibrio di bilancio ad opera degli enti territoriali;

- e2) Corte cost., 12 maggio 2017, n. 110 (in *Foro it.*, 2017, I, 2218), che ha dichiarato incostituzionale la legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1, nella parte in cui, all’art. 56, ha previsto l’attribuzione di contratti di lavoro a tempo determinato in favore di soggetti adibiti ad alcuni servizi sociali (assistenza riabilitativa, domiciliare ed integrazione scolastica) la cui stabilizzazione era stata dichiarata nulla, per mancato rispetto originario della regola del pubblico concorso, dall’art. 16 del decreto-legge n. 90 del 2011. La disposizione da ultimo citata dava attuazione ad una sentenza della Corte costituzionale (n. 68 del 3 marzo 2011) che aveva dichiarato incostituzionale la legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, nella parte in cui prevedeva la stabilizzazione di tale personale, a suo tempo reclutato senza il rispetto del principio del pubblico concorso;
- e3) Corte cost., 11 gennaio 2017, n. 5 (in *Foro it.*, 2017, I, 412), la quale ha affermato la incostituzionalità dell’art. 1 della legge regionale della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 35, nella parte in cui, riproducendo nella sostanza esiti corrispondenti a quelli di una disciplina già dichiarata incostituzionale con sentenza della Corte n. 180 del 2015 (avente ad oggetto la legge Regione Basilicata n. 26 del 2014), estendeva la possibilità di conferire in discarica rifiuti non compiutamente trattati sino al 31 agosto 2016, dunque ben oltre il termine a tal fine prescritto dalla legge statale (decreto legislativo n. 36 del 2003) del 31 dicembre 2009 (termine questo che costituisce in materia livello minimo di tutela, dato anche il disfavore normativo nei confronti delle discariche rispetto ad altre forme di smaltimento rifiuti);
- e4) Corte cost., 20 ottobre 2016, n. 224 (in *Foro it.*, 2016, I, 3709), la quale ha affermato la incostituzionalità dell’art. 17, primo comma, della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7, nella parte in cui prescriveva che,

al fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati, i permessi di costruire rilasciati alla data del 30 novembre 2011 (data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 309 del 2011) in relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della citata sentenza, nonché le denunce di inizio attività esecutive alla medesima data, *“siano considerati titoli validi ed efficaci fino al momento della dichiarazione di fine lavori, a condizione che la comunicazione di inizio lavori risulti protocollata entro il 30 aprile 2012”*. Nel caso di specie la Corte ha rilevato la violazione dell’art. 136 Cost. ogniqualvolta il legislatore – statale o regionale che sia – *“interviene per mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale, per conservare o ripristinare, in tutto o in parte, gli effetti della norma dichiarata illegittima”*. Di qui l’effetto di parziale neutralizzazione della sentenza della Corte da parte della richiamata disposizione regionale con conseguente incostituzionalità della medesima;

- e5) Corte cost., 16 luglio 2015, n. 169 (in *Foro it.*, 2016, I, 3709), ove in tema di *“affitti in nero”* è stato affermato che *“Se appare ... evidente che una pronuncia di illegittimità costituzionale non possa, in linea di principio, determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un “esproprio” della potestà legislativa sul punto ... è del pari evidente, tuttavia, che questa non possa risultare pronunciata “inutilmente”, come accadrebbe quando una accertata violazione della Costituzione potesse, in una qualsiasi forma, inopinatamente riproporsi. E se, perciò, certamente il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia, è senz’altro da escludere che possa legittimamente farlo – come avvenuto nella specie – limitandosi a “salvare”, e cioè a “mantenere in vita”, o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne. Il contrasto con l’art. 136 Cost. ha, in un simile frangente, portata addirittura letterale”*;
- e6) Corte cost., 23 aprile 2013, n. 72 (in *Foro it.*, 2014, I, 2273; *Giur. Costit.* 2013, 2, 1081, con nota di CELOTTO; *Ragiusan* 2013, 348-350, 328), la quale ha dichiarato *“incostituzionale l’art. 19 l. reg. Basilicata 30 dicembre 2011 n. 26, nella parte in cui prevede un contributo regionale per la stabilizzazione dei lavoratori impegnati in attività socialmente utili (Asu) e che siano utilizzati da almeno tre anni presso i comuni e gli altri enti pubblici, nonché per la stabilizzazione dei lavoratori ex Lsu che abbiano intrattenuto rapporti contrattuali di collaborazione coordinata e continuativa per la durata di sessanta mesi con pubbliche amministrazioni dal 2001 al 2008 o in essere”*. La Corte ha, in particolare, ritenuto che nella sostanza la Regione Basilicata, con la legge

impugnata, abbia provveduto a ripristinare norme già dichiarate incostituzionali, perseguendo il medesimo scopo della precedente legislazione regionale ossia quello di stabilizzare personale precario impegnato sul sociale, e tanto in persistente violazione del principio costituzionale del pubblico concorso. Per questo la Corte, oltre ai parametri sostanziali, ha fatto altresì valere la violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.);

e7) Corte cost., 31 ottobre 2010, n. 245 (in *Foro it.*, 2013, I, 1113; *Giur. cost.* 2012, 5, 3706 con nota di CELOTTO e DAL CANTO), che ha dichiarato “*incostituzionale l’art. 1 l. reg. Puglia 2 novembre 2011 n. 28, nella parte in cui stabilisce che i dipendenti della regione interessati dagli effetti della sentenza 354/10 della Corte costituzionale continuano ad esercitare le mansioni superiori, prolungando nel tempo gli effetti di disposizioni già dichiarate incostituzionali con la suddetta pronuncia*”. Più in particolare:

- la disposizione impugnata stabiliva che i dipendenti della regione Puglia potessero continuare ad essere adibiti alle mansioni (superiori) che svolgevano alla data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 354 del 2010;
- i medesimi funzionari, per effetto della impugnata legge regionale n. 28 del 2011, continuavano «in concreto» ad essere adibiti alle mansioni superiori «ottenute senza pubblico concorso», dato che le procedure erano interamente riservate a personale interno, e ciò sempre in contrasto con il principio di cui all’art. 97 Cost. (come rilevato dalla richiamata sentenza n. 354 del 2010);
- in questa direzione la legge regionale n. 28 del 2011 ha così prolungato nel tempo gli effetti delle disposizioni già dichiarate incostituzionali con la citata sentenza n. 354 del 2010, con conseguente violazione dell’art. 136 Cost.;

e8) Corte cost., 3 dicembre 2010, n. 350 (in *Foro it.*, 2011, I, 2004; *Giur. costit.* 2010, 6, 4907 con nota di ANZON DEMMIG; *Riv. giur. edilizia* 2011, 1, 30; *Ragiusan* 2011, 329-330, 117), che ha dichiarato “*incostituzionale l’art. 18, 2° comma, l. prov. Bolzano 22 dicembre 2009 n. 11, nella parte in cui prevede che la giunta provinciale può disciplinare le procedure e l’obbligo di iscrizione all’albo nazionale dei gestori ambientali*”. La Corte ha, in particolare, rammentato come la disciplina impugnata, in una formulazione assolutamente analoga, sia stata già dichiarata per due volte incostituzionale e come la seconda decisione preceda di pochi mesi la riapprovazione della medesima previsione normativa da parte della provincia autonoma di Bolzano;

- f) sul c.d. effetto domino della dichiarazione di incostituzionalità, v. Cass. pen. sez. un., 28 luglio 2015, n. 33040, *Jazouli* (in *Foro it.*, 2015, II, 694 con nota di LO FORTE), in cui è stata affrontata la questione riguardante la legalità della pena come conseguenza della sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014, sentenza questa che ha abrogato gli art. 4 *bis* e 4 *vicies ter* del decreto-legge n. 272 del 2005, inseriti dalla legge di conversione n. 49 del 2006, così determinando la reviviscenza dell'originaria formulazione dell'art. 73 del d.p.r. n. 309 del 1990, il quale prevede a sua volta un trattamento sanzionatorio più mite per le droghe c.d. leggere. Al riguardo le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno ritenuto che, nell'ipotesi di illegittimità costituzionale di leggi (ipotesi da tenere ben distinta da quella della abrogazione di leggi), *“la norma colpita viene eliminata ex tunc dall'ordinamento e diventa così inapplicabile ai rapporti giuridici, con conseguenze assimilabili a quelle dell'annullamento e con incidenza sulle situazioni pregresse, fatto salvo il limite del giudicato”*. Si tratta dunque di *“un evento di «patologia normativa», poiché inficia ab origine la disposizione impugnata. Ne discende che, per i processi in corso per reati in materia di stupefacenti commessi durante la vigenza della l. n. 49 del 2006, deve applicarsi l'originaria formulazione dell'art. 73 d.p.r. n. 309 del 1990, proprio perché è come se la disciplina incostituzionale non fosse mai esistita”*. Ne consegue ancora da quanto detto che *“la pena determinata in relazione ad una cornice edittale prevista da una norma dichiarata incostituzionale — e, quindi, inesistente ab origine — non possa essere conservata”*. La medesima soluzione, ad avviso delle sezioni unite, deve adottarsi anche per la pena applicata su richiesta delle parti. La citata dottrina, dopo avere evidenziato i più salienti passaggi della sentenza della Corte di cassazione, affronta in particolare il problema della possibilità di rilevare d'ufficio l'illegalità della pena a seguito della declaratoria di incostituzionalità pronunciata con la sentenza n. 32 del 2014, in presenza di un ricorso per cassazione inammissibile;
- g) sulla garanzia costituzionale del pubblico concorso, sulle deroghe a tale principio nonché sui limiti alle riserve di posti ed ai processi di “stabilizzazione” si veda, in particolare:
- g1) Corte cost., 18 gennaio 2013, n. 3 (in *Foro it.*, 2015, I, 64, con nota di D'AURIA), che ha dichiarato incostituzionale l'art. 15, 4° comma, l. reg. Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011 n. 18, nella parte in cui prevedeva un processo di stabilizzazione del personale in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2007, nonché alla data di entrata in vigore della stessa legge, prorogando indefinitamente contratti già scaduti e più volte rinnovati, in violazione del principio del pubblico concorso e del limite di cui all'art. 17, 10° comma, d.l. 1° luglio 2009 n. 78,

convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2009 n. 102, in virtù del quale le pubbliche amministrazioni possono procedere alla stabilizzazione del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato entro il limite massimo del quaranta per cento dei posti messi a concorso;

- g2) Corte cost., 12 aprile 2012, n. 90 (in *Foro it.*, 2013, I, 2102), che ha dichiarato incostituzionale l'art. 4, 1° comma, lett. b), l. reg. Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 maggio 2011 n. 4, che aggiunge il comma 5 *ter* all'art. 5 l. reg. n. 3 del 2000, nella parte in cui prevedeva che, per fronteggiare vacanze in specifici profili professionali, una percentuale non superiore al cinquanta per cento dei posti coperti mediante procedure selettive pubbliche nel triennio anteriore potesse assegnarsi mediante concorsi interni, potendo tale percentuale assicurarsi anche mediante compensazione fra i diversi profili professionali;
- g3) T.a.r. per il Lazio, Latina, sez. I, 15 settembre 2011, n. 689 (in *Foro it.*, 2012, III, 97), che ha ritenuto illegittima la determinazione dirigenziale con cui l'ente locale aveva indetto una procedura selettiva per la progressione verticale interamente riservata ai dipendenti di ruolo, in violazione delle disposizioni sulle progressioni fra le aree introdotte dagli art. 24 e 62 d.leg. n. 150 del 2009;
- g4) Corte cost., 13 maggio 2010, n. 169 (in *Foro it.*, 2010, I, 2319, con nota di PERRINO) secondo cui è *“incostituzionale l'art. 2 l. reg. Liguria 18 febbraio 2009 n. 3, nella parte in cui, in deroga al principio del concorso pubblico, consente l'indizione di un concorso riservato ad una specifica categoria di soggetti per un numero di posti pari alla metà di quelli previsti nella programmazione triennale delle assunzioni”*. La disposizione regionale impugnata prevedeva in particolare che, nel limite del cinquanta per cento dei posti vacanti previsti nell'ambito della programmazione triennale delle assunzioni, potevano essere banditi concorsi pubblici riservati per soggetti che prestassero servizio con contratto di collaborazione coordinata e continuativa presso la regione Liguria e presso gli enti strumentali regionali e che avessero almeno un anno di attività maturato nel triennio anteriore alla data di entrata in vigore della legge stessa. La disposizione regionale impugnata, secondo la Corte, lasciava dunque aperta la possibilità di indire concorsi interamente riservati. Di qui la affermazione secondo cui le norme che *“prevedono procedure concorsuali che escludono la possibilità di accesso dall'esterno, nonché quelle che, senza essere giustificate da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, prevedendo soltanto categorie di riservatari, contrastano con il principio del pubblico concorso aperto, di cui all'art. 97, 3° comma, Cost., e con i principî di*

imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, 1° comma, Cost.) che esso assicura”;

- g5) Corte cost., 29 aprile 2010, n. 150 (in *Foro it.*, 2010, I, 1991, con nota di CARASTRO, in *Sanità pubbl. e privata*, 2010, fasc. 4, 86; con nota di CALIANDRO, in *Riv. it. dir. lav.*, 2011, II, 99; nonché con nota di POZZAGLIA, in *Mass. giur. lav.*, 2011, 411), che ha dichiarato incostituzionale l’art. 1 l. reg. Puglia 23 dicembre 2008 n. 45, nella parte in cui, in deroga al principio del concorso pubblico, disponeva la stabilizzazione di personale dirigenziale medico, assunto a tempo determinato, qualora in possesso di determinati requisiti;
- g6) Corte cost., 13 novembre 2009, n. 293 (in *Foro it.*, 2010, I, 387) con la quale è stato dichiarato *“incostituzionale l’art. 1 l. reg. Veneto 26 giugno 2008 n. 3, nella parte in cui estende ai dirigenti sanitari la possibilità di ottenere la trasformazione delle posizioni di lavoro a tempo determinato, già ricoperte da personale precario dipendente degli enti del servizio sanitario regionale, in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato, senza individuare presupposti e criteri di selezione concorsuali”*. La Corte ha in particolare ritenuto che:
- la stabilizzazione sarebbe stata estesa – nella specie – a tutti i profili professionali dirigenziali del ruolo sanitario, con contratto a tempo determinato;
 - la Costituzione ha accordato al legislatore la facoltà di derogare al principio del concorso;
 - «l’area delle eccezioni» al concorso deve tuttavia essere «delimitata in modo rigoroso»;
 - le deroghe sono pertanto legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle;
 - in questa direzione non è sufficiente 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;
 - occorrono piuttosto *“particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all’esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all’interno dell’amministrazione e non acquisibili all’esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell’amministrazione”*;

- la “stabilizzazione in esame si riferisce, all’opposto, a figure professionali, come i dirigenti sanitari, per le quali assume una particolare importanza il pieno rispetto della selezione concorsuale, sia per la loro qualifica dirigenziale, sia per l’«indubbio rilievo» che le loro prestazioni rivestono «per la migliore organizzazione del servizio sanitario»”;
- per tali ragioni la legge regionale in esame introduce una deroga al principio costituzionale del concorso in mancanza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico in grado di giustificarla;

h) sui limiti alle assunzioni dirette anche dal settore privato si veda:

h1) Corte cost., 19 aprile 2018, n. 80 (in *Foro it.*, 2018, I, 1863), in cui è stato affermato che “È inammissibile, per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1 bis, l. reg. Sicilia 30 aprile 1991 n. 12, introdotto dall’art. 13 l. reg. Sicilia 19 agosto 1999 n. 18, nella parte in cui esenta gli enti pubblici economici siciliani da ogni forma di selezione pubblica nell’assunzione del personale per il quale sia richiesto il solo titolo di studio non superiore a quello della scuola dell’obbligo, in riferimento agli art. 3, 51 e 97 Cost.”. Nel caso di specie il giudice a quo dubitava della disposizione regionale citata secondo cui gli enti pubblici economici siciliani sono esentati da ogni forma di selezione pubblica nell’assunzione del personale per cui sia richiesto il solo titolo di studio non superiore a quello della scuola dell’obbligo. La Corte ha ritenuto che lo stesso giudice rimettente avesse tralasciato di esaminare la legge della Regione Sicilia 25 maggio 1995, n. 45, la quale a sua volta disciplina la fattispecie in questione prevedendo peculiari modalità di assunzione e di rinnovo dei contratti per i lavoratori a tempo determinato. Più in particolare “Tale normativa, che riguarda specificatamente il tema delle assunzioni a tempo determinato da parte dei consorzi di bonifica regionali, benché sia precedente alla disposizione censurata, continua a regolamentare la materia, in base al principio per cui la legge speciale non è derogata dalla posteriore legge generale”. Ebbene “L’ordinanza di rimessione, nel delineare la rilevanza della questione, non la esamina”. Di qui la declaratoria di inammissibilità per omessa completa ricostruzione del quadro normativo vigente;

h2) Corte cost., 2 marzo 2018, n. 40 (in *Foro it.*, 2018, I, 1105) secondo cui “È incostituzionale l’art. 6, 8° comma, l. reg. Sardegna 29 maggio 2007 n. 2, come modificato dall’art. 3, 22° comma, l. reg. Sardegna 5 marzo 2008 n. 3 e dall’art. 3 l. reg. Sardegna 4 agosto 2011 n. 16, nella parte in cui prevede che i dipendenti, esclusi i dirigenti, del centro Hydrocontrol e della Sigma-Invest possono chiedere,

senza alcuna forma di selezione, l'assegnazione all'agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna o all'Arpas”.

Ha ritenuto in particolare la Corte che:

- *“In relazione al principio del concorso (art. 97, 4° comma, Cost.) ... la selezione concorsuale costituisce la forma generale ed ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento ed imparzialità”;*
- *“La necessità del concorso pubblico è stata ribadita con specifico riferimento a disposizioni legislative che prevedevano il passaggio automatico all'amministrazione pubblica di personale di società in house, ovvero di società o associazioni private”;*
- *“il trasferimento da una società partecipata dalla regione alla regione stessa o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'art. 97 Cost.”;*
- *nel caso di specie, in ogni caso, “la deroga al principio del concorso non risulta giustificata dalla necessità di far fronte a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico”;*

h3) Corte cost., 19 maggio 2017, n. 113 (in *Foro it.*, 2017, I, 2218), con la quale è stato ritenuto *“incostituzionale l'art. 31 l. reg. Sicilia 17 maggio 2016 n. 8, nella parte in cui prevede l'attribuzione di incarichi dirigenziali al personale proveniente dalle società Italter e Sirap poste in liquidazione, equiparandolo, di fatto, ai dirigenti di ruolo dell'amministrazione regionale”*. La Corte ha in particolare affermato che:

- *“la regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici”;*
- *la disposizione regionale impugnata “è chiaramente volta a stabilizzare gli ex dipendenti delle società Italter e Sipar in violazione dei requisiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale come indispensabili a consentire una deroga alla regola del pubblico concorso”;*
- *ed infatti, “Un simile «inserimento» non è né rigorosamente delimitato, in termini percentuali, né subordinato allo svolgimento di procedure di valutazione dell'attività svolta dal dirigente, data l'assoluta genericità del riferimento alla considerazione del «curriculum vitae, delle esperienze maturate e degli incarichi ricoperti», né tantomeno collegato alla soddisfazione di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, e, quindi, a «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico»”;*

– *“La norma, in altri termini, obbedisce essenzialmente alla sola ratio di tutela del personale delle citate società liquidate, personale già legato all’amministrazione regionale da rapporti di lavoro a tempo determinato, prorogati numerose volte, mediante il suo surrettizio inquadramento nei ruoli dei dirigenti regionali. Questa corte (da ultimo sentenza n. 248 del 2016, cit.) ha sempre ritenuto una tale ratio inidonea, in quanto isolatamente considerata, a giustificare la deroga all’art. 97, 4° comma, Cost.”;*

h4) Corte cost., 25 novembre 2016, n. 248 (in *Foro it.*, 2017, I, 72, con nota di ROMBOLI) la quale ha dichiarato *“incostituzionale l’art. 10, 2° comma, l. reg. Calabria 26 luglio 1999 n. 19, come sostituito dall’art. 13, 1° comma, l. reg. Calabria 5 ottobre 2007 n. 22 e come interpretato autenticamente dall’art. 42, 4° comma, l. reg. Calabria 13 giugno 2008 n. 15, nella parte in cui dispone il subingresso della regione Calabria nel rapporto di lavoro fra le associazioni di divulgazione agricola sciolte ed i loro dipendenti, senza alcuna forma di selezione concorsuale”*. La Corte ha in particolare ribadito che *“la regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l’accesso alle pubbliche amministrazioni va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici”*. Ha poi osservato che la impugnata disposizione regionale *“non indica alcuna specifica esigenza di interesse pubblico che giustifichi la deroga all’art. 97, 4° comma, Cost., non potendo bastare a tale fine, secondo la giurisprudenza costituzionale, né l’interesse alla difesa dell’occupazione, né quello ad avere il personale necessario allo svolgimento delle funzioni spettanti alle disciolte associazioni”*. La citata dottrina, dopo avere compiuto una disamina delle principali pronunzie in tema sulle normative regionali che dispongono simili transiti, da enti privati o partecipati alla regione, nonché in tema di garanzia costituzionale del pubblico concorso, evidenzia come la regione Calabria, sia nel giudizio di primo che di secondo grado, abbia chiesto al giudice di respingere la richiesta della dipendente della disciolta associazione di divulgazione agricola di essere assunta presso la regione, sostenendo che la propria disposizione legislativa sarebbe stata *“in aperto contrasto con la normativa regolante l’accesso al pubblico impiego perché l’eventuale assunzione comporterebbe il transito dal settore privato a quello pubblico senza l’espletamento di un pubblico concorso, così come previsto dall’art. 97 Cost.”;*

i) sulla esclusione di talune categorie dall’obbligo di partecipazione a pubblici concorsi si veda Corte cost., 6 dicembre 2017, n. 251 (in *Foro it.*, 2018, I, 763, nonché oggetto delle News US, dell’ 11 dicembre 2017) e Corte cost., 2 maggio 2019, n. 106 (oggetto della News US, del 14 maggio 2019 n. 57) alle quali si rinvia per ogni

riferimento di dottrina e giurisprudenza, con cui è stato dichiarato *“incostituzionale l’art. 1, comma 110, ultimo periodo, l. 13 luglio 2015 n. 107, nella parte in cui prevede che ai concorsi pubblici per titoli ed esami non può comunque partecipare il personale docente ed educativo già assunto su posti e cattedre con contratto individuale di lavoro a tempo indeterminato nelle scuole statali”*. La disposizione prevedeva infatti l’esclusione, dai concorsi pubblici per il reclutamento dei docenti, coloro che a loro tempo erano stati assunti con contratto a tempo indeterminato nelle scuole statali. La Corte ha, in particolare, ritenuto che: *“Nel restringere irragionevolmente la platea dei partecipanti al pubblico concorso, la disposizione in esame confligge non solo con l’art. 3 Cost., ma anche con i principi enunciati dagli art. 51 e 97 Cost.”*. Ed ancora che: *“Posto che il merito costituisce, invero, il criterio ispiratore della disciplina del reclutamento del personale docente (sentenza n. 41 del 2011, id., 2011, I, 963), la preclusione stabilita dal comma 110 contraddice tale finalità, impedendo sia di realizzare la più ampia partecipazione possibile, sia di assicurare condizioni di effettiva parità nell’accesso”*;

- j) sui vincoli statali in materia di assunzioni nel pubblico impegno si veda Corte cost., 12 gennaio 2018, n. 1 (in *Foro it.*, 2018, I, 384), la quale ha ritenuto *“incostituzionale l’art. 9, 2° comma, l. reg. Toscana 18 ottobre 2016 n. 72, nella parte in cui autorizza 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 ed assumere personale non dirigenziale a tempo indeterminato per un massimo di dieci unità, per lo svolgimento da parte della stessa autorità di funzioni aggiuntive disposte dalla medesima normativa regionale”*. La Corte ha in particolare affermato che:
- j1) la norma si pone in contrasto con i limiti in materia di assunzioni da parte degli enti pubblici regionali, posti dall’art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015 n. 208;
 - j2) tale ultima disposizione costituisce *“espressione della funzione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica”*;
 - j3) le misure limitative in essa previste si appalesano non in contrasto con l’autonomia regionale dal momento che il legislatore statale *«non prevede in modo esaustivo strumenti e modalità di perseguimento degli obiettivi, comunque rimessi all’apprezzamento delle regioni e presenta un carattere transitorio e delimitato nel tempo»*;
 - j4) tali disposizioni statali sono inoltre dirette ad incidere *“sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalle spese del personale, ponendo limiti alla facoltà delle regioni di procedere a nuove assunzioni”*;
 - j5) le medesime disposizioni non risultano inoltre invasive della potestà regionale in materia di organizzazione amministrativa, essendo prevalente

nel caso di specie l'aspetto relativo al coordinamento della finanza pubblica, di competenza concorrente ed i cui principi fondamentali sono fissati proprio dallo Stato;

- j6) pertanto, *“non può dubitarsi che la norma statale interposta ... comporta l'obbligo per le regioni e gli enti regionali di attenersi ai principi ivi affermati, per contribuire a realizzare l'obiettivo di contenimento e controllo della spesa nel settore del pubblico impiego”*.