CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **227/2013** (ECLI:IT:COST:2013:227)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GALLO** - Redattore: **MAZZELLA**
Udienza Pubblica del **04/06/2013**; Decisione del **16/07/2013**
Deposito del **23/07/2013**; Pubblicazione in G. U. **31/07/2013**
Norme impugnate: Art. 54 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 09/08/2012, n. 16.
Massime: **37337**
Atti decisi: **ric. 157/2012**

SENTENZA N. 227

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 54 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16 (Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-17 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 18 ottobre 2012 ed iscritto al n. 157 del

registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 15-17 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 18 ottobre 2011 e iscritto al n. 157 del registro ricorsi dell'anno 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dell'art. 54 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16 (Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione).

1.1. – Premette il ricorrente che la legge regionale n. 16 del 2012, all'art. 54 intitolato «Disposizioni in materia di personale», dispone, al comma 1, che «Il personale della società [Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a.] con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in essere alla data di cessazione della gestione liquidatoria, regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto del commercio e servizi, previa verifica della sussistenza dei requisiti per accedere ai ruoli dell'Amministrazione regionale ed eventuale prova selettiva, è trasferito, con decorrenza dalla data prevista dalla deliberazione di cui all'art. 53, comma 1, alla Regione; con deliberazione della Giunta regionale, da adottarsi su proposta dell'Assessore alla funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme, di concerto con l'Assessore alle finanze, patrimonio e programmazione, sono definiti i criteri per la collocazione del personale delle categorie e posizioni economiche della Regione e il trattamento spettante. Con lo stesso provvedimento il personale viene assegnato alla Direzione centrale competente in materia di patrimonio». La riportata norma, pertanto, dispone l'inserimento del personale della menzionata società nel personale della Regione «previa verifica della sussistenza dei requisiti per accedere ai ruoli dell'Amministrazione regionale ed eventuale prova selettiva».

1.2. – Tale norma, ad avviso del ricorrente, si pone in contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione ed eccede, inoltre, dalle competenze statutarie.

1.2.1. – Il contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. deriverebbe dal fatto che la previsione dispone un inquadramento riservato del personale nell'organico della Regione, senza esperimento delle procedure concorsuali pubbliche. La norma, difatti, disponendo detto inquadramento sulla base della mera verifica della sussistenza dei requisiti per accedere ai ruoli dell'Amministrazione regionale e di una «eventuale prova selettiva», configurerebbe, in buona sostanza, una fattispecie di inquadramento riservato senza concorso che, in quanto tale, violerebbe il principio costituzionale dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso pubblico nonché i principi di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, principi sanciti dagli artt. 3 e 97 Cost.

Rammenta il ricorrente che il fatto che il principio del concorso pubblico, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza della pubblica amministrazione, costituisca la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego è stato costantemente affermato dalla Corte costituzionale (sentenze n. 127 del 2011, n. 59 del 2005, n. 205 e n. 39 del 2004). Con la precisazione che «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio

del concorso pubblico deve essere “delimitata in modo rigoroso” (fra le più recenti, sentenze n. 100 e n. 9 del 2010). Simili deroghe possono infatti considerarsi legittime solo quando funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell’amministrazione e ove ricorrano “peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle” (sentenza n. 293 del 2009)» (sentenza n. 195 del 2010), e, sulla base di tale rilevazione, che «deve escludersi la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive», poiché «al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (sentenze n. 150 del 2010, n. 293 del 2009, n. 205 del 2004)» (sentenza n. 90 del 2012).

1.2.2. – Il contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost. deriverebbe dal fatto che, nell’ottica del coordinamento della finanza pubblica, la norma dispone in difformità dalle disposizioni normative vigenti in materia di vincoli assunzionali, costituiti dall’art. 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) e dall’art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, secondo i quali, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno debbono assicurare la riduzione complessiva delle spese di personale, «garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale» (art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006) e, altresì, è vietata l’assunzione di personale a qualsiasi titolo per gli enti nei quali l’incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50 per cento (art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008). Al riguardo, sarebbe dirimente che l’art. 4 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, pur attribuendo alla Regione una potestà legislativa molto ampia, non prevede la materia del coordinamento della finanza pubblica, per la quale, quindi, la Regione, ancorché nel rispetto della sua autonomia, sarebbe tenuta ad osservare i principi fondamentali fissati dalle norme statali.

2. – Con memoria depositata il 21 novembre 2012 si è costituita la Regione Friuli-Venezia Giulia, chiedendo il rigetto del ricorso, in quanto inammissibile ed infondato, e rinviando a separata memoria l’illustrazione delle relative ragioni.

3. – Con memoria depositata il 14 maggio 2013 la Regione Friuli-Venezia Giulia ha argomentato ampiamente nel senso dell’inammissibilità ed infondatezza delle avverse censure e concluso per il rigetto del ricorso.

3.1. – Quanto all’inammissibilità ed infondatezza della questione promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., la Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene che la fattispecie de qua sia del tutto particolare e che ad essa non siano applicabili i principi che regolano ordinariamente l’assunzione in una pubblica amministrazione, versandosi, invero, in una semplice ipotesi di riorganizzazione dell’ente pubblico, ove la Regione rialloca al proprio interno funzioni già svolte da una propria società strumentale in house. La norma impugnata, in sintesi, darebbe applicazione al principio di cui all’art. 31 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni), in base al quale, «nel caso di trasferimento o conferimento di strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applicano l’articolo 2112 del codice civile e si osservano le procedure di informazione e di consultazione di cui all’articolo 47, commi da l a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428». Proprio in virtù di tali considerazioni, la Corte costituzionale avrebbe fatto salva una norma legislativa pugliese che trasferiva il personale in servizio a tempo indeterminato presso l’Autorità d’ambito per la gestione del servizio idrico pugliese (ATO Puglia) all’Autorità idrica pugliese (sentenza n. 226 del 2012).

L’orientamento volto a limitare l’utilizzo delle società pubbliche strumentali – prosegue la

resistente – è un orientamento della legislazione statale, che in vario modo ha previsto lo scioglimento delle società pubbliche, ha limitato l'affidamento ad esse di incarichi o ha vietato la loro costituzione (vedi, da ultimo, l'art. 4 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135). In particolare, lo scioglimento porrebbe un problema oggettivo di tutela dei lavoratori, che non potrebbero subire la cessazione del loro rapporto di lavoro in un modo che non trovi giustificazione nel sistema. Una società in house, infatti, costituisce, come pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, una longa manus dell'ente pubblico, una sua semplice variante organizzativa, sicché – argomenta la Regione Friuli-Venezia Giulia – qualora per mutamento della decisione dell'ente pubblico circa la forma organizzativa della gestione di una determinata attività dovesse cessare il rapporto di lavoro del personale ad essa addetto nella precedente forma organizzativa, si avrebbe nella sostanza un licenziamento per factum principis, non previsto, né consentito, nella legislazione sul rapporto di lavoro. E proprio per scongiurare tale iniqua conseguenza la legge regionale impugnata avrebbe disposto la continuità del rapporto di lavoro, onde evitare che la scelta di non gestire più una funzione tramite società in house provocasse la perdita dei posti di lavoro.

D'altronde, più che di cessazione delle attività già proprie della società in house e dell'organizzazione aziendale preposta allo svolgimento di esse, si dovrebbe parlare di una riorganizzazione dell'ente territoriale, con riallocazione delle funzioni in capo ad esso, come reso palese, ad avviso della resistente, dall'art. 53, comma l, e dall'art. 54, comma l, ultimo periodo, della legge regionale n. 16 del 2012. La cessazione del rapporto di lavoro, in simili casi, costituirebbe una conseguenza abnorme, tant'è che anche nel diritto del lavoro il trasferimento d'azienda non implica il licenziamento dei dipendenti (art. 2112 cod. civ.). Del resto, la considerazione unitaria, proprio ai fini del personale, dell'ente pubblico e delle sue società in house, risulterebbe dalla stessa legislazione statale (art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008; art. l, comma 557-bis, della legge n. 296 del 2006).

Più in generale, il comma 2-bis dell'art. 18 del d.l. n. 112 del 2008 – introdotto dall'art. 19 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – sancisce che le limitazioni disposte per le pubbliche amministrazioni si applichino anche «alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica».

Inoltre, l'equiparazione dell'ente esterno all'amministrazione di riferimento sarebbe stata disposta anche nello specifico settore della mobilità. Con la realizzazione, mediante le disposizioni dell'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001, di «un rafforzamento del principio per cui – in caso di esubero – l'esternalizzazione comporta la procedura di mobilità collettiva del relativo personale, incentivando così indirettamente il trasferimento dei dipendenti coinvolti presso il soggetto affidatario del servizio o dell'attività» (Sezione di controllo per la Lombardia, Indagine sulle esternalizzazioni negli enti locali della Regione Lombardia, approvata con deliberazione n. 1051 del 13 dicembre 2010, pag. 7). E, da ultimo, anche l'accesso alle società in house avviene tramite prove equiparabili a pubblici concorsi, ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e dell'art. 18, comma 1 e (in particolare per le società strumentali) comma 2, del d.l. n. 112 del 2008.

In conclusione, ad avviso della resistente, il personale di una società in house fa parte già secondo la legislazione statale del personale complessivo dell'amministrazione di riferimento, a prescindere dalla personalità giuridica separata della società, operante verso i terzi, ma non verso tale amministrazione, che esercita sulla società un controllo analogo a quello esistente nei confronti dei propri uffici. Né sarebbe legittimo e ragionevole considerare personale dell'ente pubblico i dipendenti delle società ai fini dei limiti alle assunzioni e non considerarlo più personale dell'ente ai fini delle regole sull'accesso. La liquidazione della Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a. sarebbe stata fatta in ossequio all'orientamento statale sopra visto e solo sul presupposto di poter continuare a beneficiare dell'esperienza e della specializzazione dei dipendenti a tempo indeterminato della società. Tant'è che l'art. 52, comma 2, lettera d), della legge regionale n. 16 del 2012 prevede la «salvaguardia dei livelli occupazionali» fra i criteri della liquidazione.

3.1.1. – In buona sostanza, l'impugnazione del solo art. 54 della legge regionale n. 16 del 2012 – e non anche del suo art. 52, comma 2, lettera d), che condiziona la liquidazione alla tutela dei livelli occupazionali – determinerebbe, anzitutto, l'inammissibilità del ricorso per contraddittorietà, in quanto vertente su una norma che non può essere staccata dal resto della disciplina, perché il mantenimento dei livelli occupazionali condiziona lo stesso scioglimento della società.

3.1.2. – In subordine, anche volendo ammettere l'applicabilità del principio del concorso pubblico ai rapporti tra società in house ed ente pubblico, nel caso di specie sussisterebbero i presupposti per una deroga a tale principio, come consentito dallo stesso art. 97, terzo comma, Cost. Infatti, la Regione non aveva nuove funzioni da assegnare, né l'esigenza di aumentare le risorse di personale in un certo settore. In tali casi, sarebbe stato inevitabile cercare nuovi dipendenti tramite il concorso pubblico. Nella fattispecie in esame, invece, sarebbe stata attuata una riorganizzazione volta a «perseguire obiettivi di contenimento della spesa pubblica e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative» (art. 52 della legge regionale n. 16 del 2012), sulla base delle indicazioni del legislatore statale. In una simile evenienza, caratterizzata dalla riallocazione all'interno della Regione, con la liquidazione della società in house, delle medesime funzioni già svolte dai dipendenti di quest'ultima, sostiene la difesa regionale che la perdita dell'esperienza e della specializzazione acquisite da tale personale in oltre un decennio nuocerebbe al buon andamento dell'amministrazione e renderebbe inopportuno bandire nuovi concorsi pubblici i cui vincitori dovrebbero acquisire da zero l'esperienza nel settore in questione (la gestione degli immobili pubblici). La liquidazione della società senza trasferimento del personale implicherebbe la sostanziale paralisi delle funzioni fino alla maturazione della necessaria professionalità in capo ai vincitori del concorso.

3.1.3. – In ulteriore subordine, rammenta la Regione Friuli-Venezia Giulia che, anche nelle interpretazioni più restrittive, è comunque sempre ammesso il trasferimento dalla società in house all'amministrazione di riferimento per alcune tipologie di personale, ed in particolare per il personale originariamente trasferito o comunque transitato dall'amministrazione alla società partecipata e per i dipendenti reclutati dalla società in house in presenza delle procedure selettive previste dalla legge, per la medesima posizione alla quale il trasferimento si riferisce (sentenza n. 225 del 2010) e che la legge regionale censurata prevede il trasferimento «previa verifica della sussistenza dei requisiti per accedere ai ruoli dell'Amministrazione regionale».

Dunque, rispetto a quanto disposto dalla legge, la censura sarebbe generica, in quanto non spiegherebbe per quale ragione quanto ivi disposto non sarebbe sufficiente, ed eccessiva, in quanto la richiesta dichiarazione di illegittimità costituzionale renderebbe impossibile il trasferimento alla Regione anche in eventuali ipotesi in cui esso fosse, ancorché nel quadro di una interpretazione restrittiva, pienamente ammissibile ed anzi dovuto, in relazione a veri e propri diritti del dipendente.

3.2. – Quanto alla non fondatezza della questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., rileva la Regione Friuli-Venezia Giulia che la Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a. è una società strumentale della Regione, per cui l'onere finanziario relativo al personale è già posto a carico del bilancio regionale (art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 12 febbraio 1998, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione – legge finanziaria 1998»). Dunque, la norma impugnata non determinerebbe un aumento delle spese per il personale, ma una riduzione di esse, prevedendo il trasferimento dei soli dipendenti a tempo indeterminato.

3.2.1. – Espone la resistente che nel 2012 la società aveva complessivamente quindici dipendenti, tra i quali due dirigenti (uno dei quali a tempo determinato). Essendo stata disposta l'eliminazione del posto di dirigente amministrativo attualmente ricoperto da un dipendente a tempo indeterminato e la conferma della «riduzione stabile dei costi d'esercizio, con particolare riferimento ai costi del personale», degli attuali quindici dipendenti solo undici sarebbero destinati al trasferimento nel ruolo regionale (di cui nessun dirigente). L'operazione comporterebbe, dunque, una riduzione del costo del personale pari al 43% con riferimento al 2011 e pari circa al 45,5% con riferimento al 2012. Sicché, non vi sarebbe alcuna violazione dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006. Anzi, vi sarebbe l'attuazione di due dei criteri direttivi da esso fissati, ossia della «riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti» (lettera a) e della «razionalizzazione e snellimento delle strutture burocraticoamministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico» (lettera b).

3.2.2. – Quanto al dedotto contrasto con l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, la questione sarebbe del tutto infondata, perché nella Regione Friuli-Venezia Giulia le spese per il personale sarebbero rimaste al di sotto del 50 per cento delle spese correnti (dato relativo al 2011 risultante dalla attestazione del 13 maggio 2013, allegata al ricorso sub n. 2); né, del resto, il ricorso affermerebbe o dimostrerebbe il contrario. A parte ciò, il carattere di principio fondamentale del suddetto articolo sarebbe stato affermato dal ricorrente sulla base di richiami ad un precedente della Corte costituzionale che ha riconosciuto il rango di principio fondamentale di coordinamento finanziario a diverse norme statali, rilevando che esse «pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi» (sentenza n. 108 del 2011): il che varrebbe per altre norme oggetto di quella sentenza, ma non certo per l'art. 76, comma 7, primo periodo, del d.l. n. 112 del 2008, che pone un divieto, direttamente operante e non suscettibile di svolgimento da parte regionale, e che dunque non può assumere il rango di diretto parametro di legittimità costituzionale della legge regionale. Le enunciazioni della citata sentenza, insomma, condurrebbero a riconoscere il carattere di principio fondamentale alle norme che limitano la spesa per il personale nel suo complesso, e che lasciano spazio alle Regioni per la scelta delle misure da adottare, non alle norme che pongono vincoli puntuali all'interno di quel complesso, limitando sottovoci di spesa. E una norma che vieta le assunzioni in certi casi sarebbe da considerare certamente dettagliata (sono citate, in proposito, le sentenze n. 88 del 2006 e n. 390 del 2004).

3.2.3. – Infine, la Regione Friuli-Venezia Giulia evidenzia di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nei modi previsti dalla legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011) e nel rispetto del principio dell'accordo. Lo Stato ha, infatti, già definito (con l'art. l, commi 152 e seguenti, della legge n. 220 del 2010) i modi in cui la predetta Regione concorre al risanamento della finanza pubblica, con norme che hanno recepito il Protocollo d'intesa tra lo Stato e la Regione Friuli-Venezia Giulia, sottoscritto a Roma il 29 ottobre 2010, e la stessa Corte costituzionale ha stabilito che altre Regioni ad autonomia speciale non sono soggette ai vincoli finanziari posti dallo Stato (nella specie, dal d.l. n. 78 del 2010), sulla base di norme e considerazioni adattabili anche alla situazione della Regione Friuli-Venezia Giulia

(sentenze n. 215, n. 173 e n. 151 del 2012, con cui la Corte ha stabilito che tali vincoli non si applicano alla Regione Valle d'Aosta dopo la già citata legge n. 220 del 2010, dato che essa concorre all'assolvimento degli obblighi finanziari nei modi previsti dalla medesima legge all'art. 1, comma 132, che varrebbe sia per la Valle d'Aosta sia per il Friuli-Venezia Giulia come previsto dall'art. 1, comma 136, della stessa legge).

In termini generali, i rapporti finanziari Stato-Regione ad autonomia speciale sarebbero ispirati al principio della determinazione consensuale, come confermato da numerosi precedenti della Corte costituzionale intervenuti sul punto (tra le altre, sentenza n. 82 del 2007). In tale prospettiva, «la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del contemperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto "patto di stabilità" (sentenza n. 353 del 2004)» (sono citate anche le sentenze n. 133 del 2010, n. 74 del 2009, n. 98 del 2000 e n. 39 del 1984). Questo principio, sul piano della legislazione ordinaria, avrebbe poi trovato svariate concretizzazioni, come quella di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). L'art. l, comma 155, della legge n. 220 del 2010 prevede, poi, la determinazione concordata del patto di stabilità fra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia ed è quella – a parere della resistente – la sede in cui andrebbero definiti i limiti alle spese regionali. Sicchè, lo Stato non potrebbe vincolare unilateralmente la spesa regionale, tanto più per voci specifiche di spesa.

In conclusione, la norma impugnata è frutto, ad avviso della Regione FriuliVenezia Giulia, del legittimo esercizio della propria competenza primaria in materia di «ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto» (art. 4, n. l, dello statuto speciale).

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 54 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16 (Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione), per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

2. – La norma impugnata dispone che «1. Il personale della società [Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a.], con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in essere alla data di cessazione della gestione liquidatoria, regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto del commercio e servizi, previa verifica della sussistenza dei requisiti per accedere ai ruoli dell'Amministrazione regionale ed eventuale prova selettiva, è trasferito, con decorrenza dalla data prevista dalla deliberazione di cui all'articolo 53, comma 1, alla Regione; con deliberazione della Giunta regionale, da adottarsi su proposta dell'Assessore alla funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme, di concerto con l'Assessore alle finanze, patrimonio e programmazione, sono definiti i criteri per la collocazione del personale nelle categorie e posizioni economiche della Regione e il trattamento spettante. Con lo stesso provvedimento il personale viene assegnato alla Direzione centrale competente in materia di patrimonio.».

2.1. – In primo luogo, il censurato art. 54 si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., perché, disponendo l'immissione del personale di detta società nell'organico della Regione

sulla base della mera verifica della sussistenza dei requisiti per accedere ai ruoli dell'amministrazione regionale e di una «eventuale prova selettiva», configurerebbe una fattispecie di inquadramento riservato senza concorso che, in quanto tale, violerebbe il principio costituzionale dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso pubblico, nonché i principi di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, principi sanciti dagli artt. 3 e 97 Cost., tenuto conto che – come chiarito dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 90 del 2012, n. 150 del 2010, n. 293 del 2009 e n. 205 del 2004 – «al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio».

3. – Preliminarmente, dev'essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità proposta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia per non avere il ricorrente attratto nell'ambito delle censure, altresì, l'art. 52, comma 2, lettera d), della legge regionale n. 16 del 2012, che condiziona la liquidazione della società Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia alla tutela dei livelli occupazionali.

Invero, la succitata disposizione indica la salvaguardia dei livelli occupazionali tra i criteri di massima che ispirano gli indirizzi operativi che la Giunta regionale è autorizzata ad impartire in vista della partecipazione all'assemblea straordinaria per la messa in liquidazione della società. Tale previsione, ancorché verosimilmente concepita in funzione del successivo passaggio del personale della società nei ruoli dell'amministrazione regionale, non è inestricabilmente collegata con l'impugnato art. 54, che regola tale passaggio, ma presenta un'autonoma portata dispositiva, consistente nella tendenziale conservazione del posto ai lavoratori dipendenti della Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a. nella fase propedeutica alla sua messa in liquidazione, in modo da evitare che già nel corso del suddetto periodo tale personale potesse essere licenziato. Per contro, il trasferimento del medesimo personale alla Regione, che forma oggetto dell'impugnato art. 54, è destinato ad operare con decorrenza (successiva) dalla data prevista dalla ulteriore deliberazione di cui all'art. 53, comma 1, con cui la Giunta, sulla base del bilancio iniziale di liquidazione, «fissa i termini e le modalità del passaggio alla Direzione centrale competente in materia di patrimonio, delle competenze e delle funzioni già in capo alla società con riferimento alle attività affidate dall'Amministrazione regionale».

Ne consegue che la previsione, peraltro di massima, della salvaguardia dei livelli occupazionali nel periodo antecedente alla data della liquidazione della società non doveva essere necessariamente attinta dalle censure focalizzate dal ricorrente sul trasferimento automatico del personale alla Regione prescritto dal legislatore regionale, ben potendo sopravvivere, senza contraddizioni di sorta, alla richiesta caducazione della sola norma, l'impugnato art. 54, appunto, che detto trasferimento ha stabilito. Difatti, a riprova della reciproca autonomia delle due disposizioni, la garanzia occupazionale programmaticamente divisata in costanza del processo di liquidazione risulta compatibile anche con meccanismi diversi da quello, specificamente stigmatizzato, contemplato dalla norma impugnata.

4. – Nel merito, la questione è fondata.

4.1. – Nella giurisprudenza costituzionale è stata più volte sancita l'indefettibilità del concorso pubblico come canale di accesso pressoché esclusivo nei ruoli delle pubbliche amministrazioni, «in linea con il principio di uguaglianza e i canoni di imparzialità e di buon andamento […] ex artt. 3 e 97 Cost.» (ex plurimis, sentenza n. 28 del 2013). Già in passato questa Corte ha ritenuto ingiustificato il mancato ricorso a detta forma, generale e ordinaria, di reclutamento del personale della pubblica amministrazione in relazione a norme regionali di generale ed automatico reinquadramento del personale di enti di diritto privato nei ruoli di Regioni o enti pubblici regionali (che, come quella in oggetto, non assicuravano il previo

espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale). E ciò si spiega perché il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione 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. (sentenza n. 62 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 310 e n. 299 del 2011, nonché sentenza n. 267 del 2010).

4.2. – Neppure la regola che la resistente ritiene di poter trarre dall'art. 31 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni) consente di prescindere dall'esigenza di pari condizioni di accesso di tutti i cittadini e di selezione dei migliori. L'art. 31 predetto, laddove dispone esplicitamente l'applicazione dell'art. 2112 cod. civ. 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 – come nel caso previsto dalla legge regionale censurata – da parte di soggetti privati in favore di enti pubblici. In tali ipotesi, infatti, «l'automatico trasferimento dei lavoratori presuppone un passaggio di status – da dipendenti privati a dipendenti pubblici (ancorché in regime di lavoro privatizzato) – che […] non può avvenire in assenza di una prova concorsuale aperta al pubblico (in tal senso, sent. n. 226 del 2012)» (sentenza n. 167 del 2013). Coerentemente, il trasferimento automatico di personale ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001 è stato riconosciuto solamente nei casi di passaggio di funzioni da un ente pubblico ad un altro e non già, come nella specie, da una società di diritto privato, ancorché in mano pubblica, all'amministrazione della Regione (sentenza n. 226 del 2012).

L'esigenza di risorse umane che scaturisce dall'assunzione di funzioni già affidate dalla Regione ad una società in house poi posta in liquidazione (come la Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a.) non può, dunque, costituire valido motivo per disattendere il principio secondo cui «la natura comparativa e aperta della procedura è elemento essenziale del concorso pubblico, sicché deve escludersi la legittimità costituzionale di "procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno", violando il carattere pubblico del concorso (in tal senso, sentenze n. 293 del 2009 e n. 100 del 2010)» (sentenza n. 225 del 2010).

4.2.1. – La stessa delibera della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, richiamata nella memoria della resistente (Indagine sulle esternalizzazioni negli enti locali della Regione Lombardia, approvata con deliberazione n. 1051 del 13 dicembre 2010), ha invero puntualmente circoscritto le ipotesi in cui i dipendenti delle società in house possano vantare un diritto alla riammissione nei ruoli della pubblica amministrazione, facendole coincidere con i soli casi di scioglimento delle predette società e di consecutiva riacquisizione, da parte delle strutture interne dell'ente territoriale, dei servizi pubblici precedentemente affidati all'esterno. E ciò, sempreché tali lavoratori fossero stati originariamente trasferiti o transitati dall'ente pubblico di pregressa appartenenza alle società partecipate o, comunque, da queste selezionati in conformità al principio sancito dall'art. 97 Cost. Il diritto all'inserimento nell'organico dell'ente dev'essere, invece, correlativamente escluso in capo ai dipendenti illo tempore assunti da società controllate senza il ricorso a procedure selettive pubbliche "equivalenti".

Orbene, non risulta in alcun modo che a siffatte procedure sia mai stato sottoposto il personale interessato dalla normativa censurata. La difesa regionale, infatti, non ha chiarito le concrete modalità d'ingresso di detto personale nei ranghi della società Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia, limitandosi a citare la legislazione che prevede procedure di selezione "paraconcorsuali", nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità, di cui all'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, anche per il reclutamento dei dipendenti di società a partecipazione pubblica totale o di controllo (art. 18, commi 1 e, segnatamente, 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; art. 7 del d.P.R. 7

settembre 2010, n. 168, recante «Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133»). Norma statale, quest'ultima, oltre tutto successiva alla legge regionale che ha promosso la costituzione (con atto del 25 luglio 2000) della società in questione (legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 12 febbraio 1998, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione – legge finanziaria 1998», art. 3).

4.2.2. – Né è sufficiente ipotizzare che vi sia stata una procedura selettiva purchessia, atteso che questa Corte ha già stabilito e oggi ribadisce che «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» (sentenza n. 225 del 2010, che richiama le sentenze n. 293 del 2009 e n. 100 del 2010), «cosicché la garanzia del concorso pubblico non può che riguardare anche l'ipotesi di mera trasformazione di un rapporto contrattuale a tempo indeterminato in rapporto di ruolo, allorché […] l'accesso al suddetto rapporto non di ruolo non sia a sua volta avvenuto mediante una procedura concorsuale» (sentenze n. 215 del 2009 e n. 203 del 2004).

4.3. – Non rileva neppure che si possa eccezionalmente derogare alla regola del pubblico concorso quando lo scostamento dalla stessa si presenti a sua volta maggiormente funzionale al buon andamento dell'amministrazione e ricorrano straordinarie esigenze d'interesse pubblico (sentenza n. 52 del 2011). E' necessario, perché ciò possa avvenire, che la legge stabilisca preventivamente le condizioni per l'esercizio del potere di assunzione e subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, prevedendo procedure di verifica dell'attività svolta; il che presuppone che i soggetti da assumere abbiano maturato tale esperienza all'interno della pubblica amministrazione e non alle dipendenze di datori di lavoro esterni (sentenza n. 215 del 2009). Inoltre, la deroga dev'essere contenuta entro determinati limiti percentuali, in modo da non precludere del tutto la possibilità di accesso della generalità dei cittadini ai suddetti posti pubblici (sentenza n. 108 del 2011).

La norma censurata non è conforme ai predetti principi. La difesa regionale non ha fornito elementi precisi che possano indurre a ritenere più adeguato al fine del buon andamento dell'amministrazione regionale il reclutamento diretto dei dipendenti già utilizzati dalla disciolta società in house (peculiarità delle attività svolte, professionalità particolarmente elevate o specializzate, et similia), facendo esclusivo assegnamento, per la dimostrazione dell'assunto, sulla ratio di tutela dei lavoratori occupati nella società in liquidazione. Tale motivazione, però, in quanto ricollegabile ad un interesse specifico degli stessi dipendenti beneficiari dell'inserimento immediato nei ruoli dell'amministrazione regionale, non può essere considerata idonea a giustificare una deviazione dal principio generale del pubblico concorso (sentenze n. 52 del 2011 e n. 195 del 2010), che è posto a tutela di tutti i cittadini che aspirino a ricoprire pubblici uffici.

4.3.1. – In ogni caso, lo strumento prescelto dal legislatore regionale, ossia il trasferimento automatico del personale della disciolta società Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia (previa una prova selettiva solo eventuale) alle dipendenze dell'amministrazione regionale, risulta del tutto sproporzionato. E ciò in quanto l'area delle eccezioni alla regola del concorso, a tutto voler concedere, dev'essere rigorosamente delimitata e non può risolversi in una indiscriminata e non previamente verificata immissione in ruolo di personale esterno attinto da bacini predeterminati. Sicché, le scarne ed incerte garanzie approntate dalla norma impugnata (ricognizione dei requisiti per accedere ai ruoli dell'amministrazione regionale ed ipotetica prova selettiva) si palesano inidonee ad assicurare una seria verifica delle capacità professionali dei lavoratori reclutati dalla Regione all'esterno, seppure provenienti da una

società privata strumentale facente parte del suo apparato cosiddetto “parallelo”.

4.4. – In conclusione, in mancanza di un concorso pubblico, l’accesso del personale proveniente dalla Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a. all’impiego di ruolo presso l’amministrazione regionale, senza alcuna certezza di un serio filtro selettivo, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., donde l’illegittimità costituzionale dell’art. 54 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2012.

5. – L’accoglimento della questione sotto il dedotto profilo della violazione dell’obbligo del pubblico concorso consente di ritenere assorbite le ulteriori censure prospettate dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 54 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16 (Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.