CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **40/2018** (ECLI:IT:COST:2018:40)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **AMATO**
Udienza Pubblica del **06/02/2018**; Decisione del **06/02/2018**
Deposito del **02/03/2018**; Pubblicazione in G. U. **07/03/2018**
Norme impugnate: Art. 6, c. 8°, della legge della Regione Sardegna 29/05/2007, n. 2, come modificato dall'art. 3, c. 22°, della legge della Regione Sardegna 05/03/2008, n. 3; art. 3 della legge della Regione Sardegna 04/08/2011, n. 16.
Massime: **39889 39890 39891 39892 39893**
Atti decisi: **ord. 27/2017**

SENTENZA N. 40

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)» – come modificato dall’art. 3,

comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008)», e dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), promosso dal Tribunale ordinario di Cagliari, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra S. M. ed altri e Regione autonoma Sardegna ed altra, con ordinanza del 5 ottobre 2016, iscritta al n. 27 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nella udienza pubblica del 6 febbraio 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato;

udito l'avvocato Alessandra Camba per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 16 ottobre 2016, il Tribunale ordinario di Cagliari, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97, quarto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)», come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008)», e dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale).

La disposizione censurata prevede che «Per l'esercizio delle funzioni di cui alla legge regionale 6 dicembre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici) e alla legge regionale 18 maggio 2006, n. 6 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna - ARPAS), il personale dipendente a tempo indeterminato, esclusi i dirigenti, alla data del 28 settembre 2006, del centro di ricerca e formazione per il controllo dei sistemi idrici - Hydrocontrol - società consortile a responsabilità limitata ed il personale, esclusi i dirigenti, della Sigma-Invest in servizio alla data di messa in liquidazione della società stessa può chiedere l'assegnazione all'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna o all'ARPAS, che provvedono, nel rispetto delle norme vigenti in materia e compatibilmente con le disponibilità di bilancio e di dotazione organica. L'inquadramento è disposto secondo la disciplina dell'articolo 2112 del Codice civile».

Ad avviso del giudice a quo, la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost., perché sarebbe irragionevolmente consentito al solo personale in servizio presso Hydrocontrol scarl (oltre a quello di Sigma-Invest spa) di essere inquadrato nei ruoli della Regione e di beneficiare della conservazione della qualifica e del trattamento economico in atto presso l'ente di provenienza, prescindendo dalla selezione concorsuale pubblica, che si impone per la generalità dei pubblici dipendenti.

Sarebbe altresì violato l'art. 51, primo comma, Cost., in quanto la disposizione in esame, privilegiando il personale delle società private indicate rispetto ad altri aspiranti, non permetterebbe a tutti i cittadini di accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza.

Infine, sarebbe violato l'art. 97, quarto comma, Cost., poiché le modalità del passaggio del suddetto personale costituirebbero una deroga al principio del concorso pubblico, al quale debbono conformarsi le procedure di assunzione presso le pubbliche amministrazioni.

2.– Il Tribunale ordinario di Cagliari, in veste di giudice del lavoro, riferisce di essere chiamato ad accertare se, sulla base dell'art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007, il rapporto di lavoro a tempo indeterminato tra le parti ricorrenti e la società Hydrocontrol scarl sia proseguito in capo alla Regione.

Il giudice a quo riferisce che nel 2008 i ricorrenti, richiamando espressamente la disposizione censurata, hanno chiesto l'assegnazione all'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna. Tale domanda, inizialmente avanzata in via stragiudiziale, è stata respinta per la mancanza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con Hydrocontrol scarl.

A seguito dell'accertamento – con sentenze passate in giudicato nel 2012 – dell'esistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, nel 2013 i ricorrenti hanno nuovamente richiesto alla Regione di essere assegnati alla stessa Agenzia regionale. Tuttavia, nelle more Hydrocontrol scarl ha comunicato ai ricorrenti il licenziamento per giustificato motivo oggettivo, in ragione della cessazione dell'attività.

I ricorrenti hanno quindi chiesto al Tribunale di accertare l'illegittimità e l'inefficacia di tale licenziamento e di dichiarare l'esistenza – sin dal 28 settembre 2006 – di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato tra gli stessi e la Regione autonoma Sardegna, con condanna alla loro ammissione in servizio, al risarcimento del danno e alla regolarizzazione contributiva.

Ad avviso del giudice a quo, la questione di legittimità costituzionale sarebbe rilevante, poiché sulla base della disposizione censurata, i ricorrenti potrebbero ottenere, senza previa selezione per pubblico concorso, l'assunzione a tempo indeterminato da parte della Regione.

2.1.– Secondo il rimettente, fin dalla sua originaria formulazione, la disposizione in esame avrebbe consentito la prosecuzione – senza soluzione di continuità – di rapporti di lavoro a tempo indeterminato (già in essere con la società Hydrocontrol scarl) con la Regione autonoma Sardegna o ad un suo ente strumentale.

Ciò sarebbe ricavabile dal tenore della disposizione in esame. Il termine «assegnazione», infatti, sarebbe indicativo del proseguimento di un rapporto di lavoro già in essere. D'altra parte, mancherebbe qualsiasi elemento che dimostri l'estinzione del rapporto precedente e l'instaurazione di uno nuovo. La continuità del rapporto di lavoro sarebbe altresì avvalorata dalla previsione della conservazione della qualifica e del trattamento economico in atto. Si realizzerebbe così una modificazione soggettiva del rapporto di lavoro, assimilabile alla cessione del contratto. La necessità di espletare una procedura concorsuale è stata eliminata dalla successiva legge reg. Sardegna n. 3 del 2008.

2.2.– Il mancato ricorso alla procedura concorsuale non troverebbe, nella specie, alcuna peculiare e straordinaria ragione giustificatrice.

Il giudice a quo osserva che, in base alla giurisprudenza costituzionale, la deroga al principio del pubblico concorso è ammissibile solo laddove la legge stabilisca preventivamente le condizioni per l'esercizio del potere di assunzione, subordini la costituzione del rapporto all'accertamento di specifiche necessità dell'amministrazione e preveda procedure di verifica dell'attività svolta. Ciò presupporrebbe che i soggetti da assumere abbiano maturato tale esperienza all'interno della pubblica amministrazione e non alle dipendenze di datori di lavoro esterni (sono citate le sentenze n. 167 del 2013 e n. 215 del 2009). Inoltre, la deroga al predetto principio deve essere contenuta entro determinati limiti percentuali, per non precludere in modo assoluto la possibilità di accesso della generalità dei cittadini a detti posti pubblici (è richiamata la sentenza n. 108 del 2011). Ad avviso del giudice a quo, nessuna di tali condizioni sarebbe soddisfatta dalla legge censurata.

Del resto, la considerazione dell'evoluzione della disposizione in esame non consentirebbe di superare i profili d'illegittimità attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Infatti, con la legge regionale n. 3 del 2008 il legislatore sardo ha espressamente escluso la regola del concorso, proprio al fine di rendere possibile il passaggio diretto nei ruoli regionali. In seguito, osserva il giudice a quo, con la novella introdotta dalla legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il legislatore regionale ha reso esplicito l'obiettivo di regolare il transito dei lavoratori verso l'amministrazione regionale nelle forme della cessione del contratto, con conservazione del trattamento posseduto nel settore privato, così assimilando irragionevolmente la situazione in esame ad un trasferimento d'azienda tra privati.

3.– Con atto depositato il 28 marzo 2017, la Regione autonoma Sardegna si è costituita nel presente giudizio, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Cagliari sia dichiarata non fondata.

La difesa regionale ha dedotto, in primo luogo, che Hydrocontrol scarl non avrebbe mai operato in completa autonomia, ossia come una società privata. Essa era stata costituita nel 1988 come «Centro di ricerca e formazione per il controllo dei sistemi idrici», con la partecipazione della Regione in misura del 35 per cento del capitale sociale.

Nel 1990 l'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno, la Regione autonoma Sardegna e Hydrocontrol scarl avevano stipulato una convenzione per il finanziamento della stessa società, per consentirle la realizzazione del Centro ricerche, la formazione del personale, nonché l'attività di ricerca e supporto all'attività formativa. La "funzione pubblica" della società sarebbe, dunque, confermata sia dal finanziamento pubblico, sia dalla sua concreta operatività. Alla Regione spettava, altresì, il compito di effettuare verifiche sulla destinazione ad attività di ricerca.

Successivamente, in attuazione della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, con la legge della Regione autonoma Sardegna 6 dicembre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici), la stessa Regione avrebbe perseguito l'unitario governo dei bacini idrografici, istituendo l'Autorità di distretto della Sardegna e l'Agenzia del distretto idrografico della Sardegna. Quest'ultima avrebbe dovuto svolgere funzioni di segreteria tecnico-operativa e di supporto logistico-funzionale dell'Autorità di distretto.

Sarebbe sorta così l'esigenza di un nuovo assetto organizzativo della Regione in materia di governo delle risorse idriche e della difesa del suolo. Esso avrebbe richiesto nuove professionalità, in considerazione delle funzioni che l'amministrazione regionale non avrebbe potuto esercitare con il personale esistente.

La struttura tecnica di Hydrocontrol avrebbe rappresentato, quindi, un fondamentale strumento per l'apporto professionale dei dipendenti già formati nell'ambito della gestione delle risorse idriche, del controllo delle reti idriche e fognarie ed in materia di qualità delle acque e dei trattamenti. La disposizione censurata avrebbe tenuto conto proprio di questo patrimonio di lavoratori, senza i quali la stessa Agenzia regionale non avrebbe potuto svolgere le proprie funzioni.

3.1.– In prossimità dell'udienza, la Regione autonoma Sardegna ha depositato una memoria in cui ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sotto plurimi profili.

È eccepita in primo luogo l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento. Il giudice a quo non avrebbe considerato la legge reg. Sardegna n. 19 del 2006 e le funzioni da essa previste, le quali giustificherebbero la disciplina eccezionale dettata dalla disposizione

censurata.

È inoltre eccepita l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza. L'applicazione della disposizione censurata sarebbe, infatti, condizionata all'accertamento dell'illegittimità e dell'inefficacia del licenziamento intimato da Hydrocontrol scarl nei confronti dei ricorrenti. La questione di legittimità costituzionale diverrebbe rilevante solo in caso di accoglimento di tale domanda. Allo stato attuale, essa sarebbe ipotetica e priva di rilevanza.

Sotto un diverso profilo, la difesa regionale ritiene che l'ordinanza di rimessione si basi su premesse interpretative errate. È contestato, in particolare, che i ricorrenti siano in possesso dei requisiti richiesti ai fini del transito nei ruoli regionali. Essi avrebbero chiesto, infatti, l'accertamento giudiziale della natura del rapporto di lavoro soltanto dopo l'entrata in vigore della disposizione censurata. Alla data del 28 settembre 2006 la loro posizione non sarebbe stata affatto assimilabile a quella dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

D'altra parte, ad avviso della difesa regionale, il passaggio nei ruoli regionali sarebbe impedito dalla mancanza dell'ulteriore presupposto della «compatibilità con le disponibilità di bilancio e di dotazione organica». Rispetto ai ricorrenti tale requisito non sarebbe stato soddisfatto né all'epoca della domanda, né nel momento attuale, poiché le dotazioni organiche sarebbero state già saturate dalle precedenti procedure di assunzione.

Infine, la difesa regionale deduce il mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione. Il fine della disposizione censurata sarebbe stato quello di consentire l'immediata operatività dell'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna. Attesa la necessità di agire in tempi ristretti e di evitare soluzioni di continuità nell'esercizio delle funzioni dell'Agenzia, l'unico rimedio era rappresentato dal passaggio del personale di Hydrocontrol scarl alla Regione.

Inquadrata in questo contesto emergenziale, sarebbe possibile un'interpretazione rispettosa del principio in base al quale deroghe alla disciplina del concorso pubblico sono ammissibili, purché la loro previsione sia connessa a esigenze eccezionali e di manifesto pubblico interesse.

A questo riguardo, la difesa regionale deduce che il transito del personale sarebbe stato consentito solo in presenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con Hydrocontrol alla data del 28 settembre 2006. Questa categoria di dipendenti avrebbe rappresentato infatti il "capitale umano" necessario per garantire l'immediata ed efficiente operatività dell'Agenzia. Essi si erano formati grazie al programma connesso alla convenzione tra la Regione autonoma Sardegna, Hydrocontrol scarl e l'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno. In ogni caso, si sarebbe trattato di un gruppo ristretto di soggetti ed i costi del loro transito sarebbero contenuti, oltre che preventivabili dall'amministrazione.

L'acquisizione del personale di Hydrocontrol scarl si giustificherebbe quindi alla luce delle specifiche professionalità e competenze del personale in questione e della situazione contingente ed emergenziale legata all'avvio dell'attività dell'Agenzia regionale. La scelta della tipologia contrattuale – quale discrimen ai fini del transito nei ruoli della Regione – avrebbe rappresentato, dunque, un ragionevole compromesso al fine di rendere operativa l'Agenzia e recuperare, da una società prossima alla dissoluzione, le professionalità che la stessa Regione aveva contribuito a formare.

In mancanza di professionalità adeguate nell'ambito della amministrazione regionale, il personale più idoneo e qualificato sarebbe dunque stato quello di Hydrocontrol scarl, in grado di assicurare una continuità nello svolgimento delle funzioni, che sarebbe stata viceversa impossibile nel caso dell'espletamento di un pubblico concorso. Inoltre, data la grave

situazione di dissesto finanziario in cui versava la società, sarebbe stato antieconomico tenerla in vita al fine di beneficiare delle prestazioni del suo personale.

Per questi motivi, il legislatore regionale avrebbe optato per la liquidazione della società ed il passaggio del suo personale nei ruoli regionali. Non si tratterebbe, dunque, di una stabilizzazione con finalità di riduzione del precariato. Ad avviso della difesa regionale, l'obiettivo di ottimizzare le risorse disponibili avrebbe portato a sopprimere un soggetto a totale partecipazione pubblica, immettendo il relativo personale nei ruoli della Regione, allo scopo di assicurare continuità d'esercizio delle funzioni.

3.2.– La difesa regionale deduce, infine, che dall'accoglimento della questione di legittimità discenderebbe la nullità delle assunzioni nei ruoli regionali dei dipendenti che tuttora consentono lo svolgimento delle funzioni dell'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna. La Regione si troverebbe priva di personale, nell'impossibilità di sostituire i dipendenti già assunti, in considerazione dei tempi tecnici necessari per una procedura concorsuale o di mobilità. Si determinerebbe la paralisi dell'attività amministrativa dell'Agenzia e si riproporrebbe quella situazione emergenziale cui la Regione aveva ovviato con le misure straordinarie introdotte dalla disposizione censurata. Le conseguenze sarebbero rovinose e si determinerebbe la lesione di quei beni costituzionali – concernenti la sicurezza del territorio e l'approvvigionamento idrico – che la legge regionale aveva tutelato.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 16 ottobre 2016, il Tribunale ordinario di Cagliari, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97, quarto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)», come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008)», e dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale).

La disposizione censurata prevede che «Per l'esercizio delle funzioni di cui alla legge regionale 6 dicembre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici) e alla legge regionale 18 maggio 2006, n. 6 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna - ARPAS), il personale dipendente a tempo indeterminato, esclusi i dirigenti, alla data del 28 settembre 2006, del centro di ricerca e formazione per il controllo dei sistemi idrici - Hydrocontrol - società consortile a responsabilità limitata ed il personale, esclusi i dirigenti, della Sigma-Invest in servizio alla data di messa in liquidazione della società stessa può chiedere l'assegnazione all'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna o all'ARPAS, che provvedono, nel rispetto delle norme vigenti in materia e compatibilmente con le disponibilità di bilancio e di dotazione organica. L'inquadramento è disposto secondo la disciplina dell'articolo 2112 del Codice civile».

Ad avviso del giudice a quo, la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost., perché sarebbe irragionevolmente consentito al solo personale in servizio presso Hydrocontrol scarl (oltre che a quello di Sigma-Invest spa) di essere inquadrato nei ruoli della Regione e di beneficiare della conservazione della qualifica e del trattamento economico in atto presso l'ente di provenienza, prescindendo dalla selezione concorsuale pubblica, che s'impone per la generalità dei pubblici dipendenti.

Sarebbe altresì violato l'art. 51, primo comma, Cost., in quanto la disposizione in esame,

privilegiando il personale delle due società private indicate rispetto ad altri aspiranti, non permetterebbe a tutti i cittadini di accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza.

Infine, sarebbe violato l'art. 97, quarto comma, Cost., poiché tali modalità del passaggio del suddetto personale costituirebbero una deroga al principio del concorso pubblico, al quale debbono conformarsi le procedure di assunzione presso le pubbliche amministrazioni.

2.– In via preliminare, devono essere esaminati alcuni profili che attengono all'ammissibilità delle questioni.

2.1.– La difesa regionale deduce, innanzitutto, l'incompleta ricostruzione del quadro normativo, per l'omessa considerazione della legge della Regione autonoma Sardegna 6 dicembre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici) e delle funzioni dalla stessa disciplinate. Tale intervento legislativo indicherebbe la ratio della disposizione censurata, volta ad assicurare, nella fase di avvio, le necessarie dotazioni di personale dell'ente regionale di destinazione.

Il richiamo alla legge regionale n. 19 del 2006, contenuto nell'incipit della disposizione censurata, va riferito, più specificamente, a quelle disposizioni che hanno istituito l'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna e ne hanno disciplinato le funzioni. Peraltro, tale previsione non modifica l'ambito applicativo della disposizione censurata, né influisce sulla rilevanza della relativa questione di legittimità costituzionale. Il rilievo della difesa regionale – in quanto volto a dimostrare la ragionevolezza e la legittimità della disposizione censurata in considerazione delle sue finalità – attiene al merito della questione, e non alla sua ammissibilità.

2.2.– Neppure è fondata l'eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

Ad avviso della difesa regionale, l'applicazione della disposizione censurata presupporrebbe il previo accertamento dell'illegittimità e dell'inefficacia del licenziamento, intimato da Hydroncontrol scarl e impugnato dai ricorrenti. A suo avviso, solo in caso di accoglimento di questa domanda sarebbe necessario fare applicazione dell'art. 6, comma 8, e la questione diverrebbe rilevante.

Tuttavia, la disposizione censurata individua la platea dei beneficiari nel «personale dipendente a tempo indeterminato, esclusi i dirigenti, alla data del 28 settembre 2006, del centro di ricerca e formazione per il controllo dei sistemi idrici - Hydrocontrol». Il rapporto di lavoro con questa società doveva, quindi, esistere ed essere efficace a quella data. La successiva prosecuzione del rapporto risulta estranea ai requisiti previsti dalla disposizione censurata ai fini del passaggio nei ruoli regionali. Pertanto, l'esito dell'impugnazione del licenziamento non è pregiudiziale alla domanda di accertamento dell'avvenuto passaggio alla Regione sin dal 2006. Viceversa, questo accertamento precede quello sulla legittimità del licenziamento, in quanto dall'accoglimento di tale domanda discenderebbe l'inefficacia dello stesso licenziamento.

2.3.– La difesa regionale eccepisce, inoltre, l'erroneità dei presupposti interpretativi. In primo luogo, deduce che i ricorrenti sarebbero privi dei requisiti richiesti ai fini del passaggio nei ruoli regionali poiché alla data del 28 settembre 2006, prevista dalla disposizione regionale censurata, la loro posizione non sarebbe stata assimilabile a quella dei titolari di rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Tale assunto si rivela infondato, alla luce delle sentenze, espressamente indicate dal rimettente e passate in giudicato, che hanno accertato l'esistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato dei ricorrenti sin da epoca antecedente al 28 settembre 2006.

2.3.1.– In secondo luogo, la difesa regionale contesta la mancanza di disponibilità di bilancio e l'intervenuta saturazione delle dotazioni organiche. Al riguardo l'ordinanza di rimessione afferma espressamente che nel caso in esame risultano soddisfatti tutti i requisiti previsti dalla disposizione censurata ai fini del passaggio nei ruoli regionali. Né, d'altra parte, l'affermazione della difesa regionale risulta accompagnata da alcun concreto elemento di riscontro.

2.4.– Infine, la Regione autonoma Sardegna eccepisce l'inammissibilità delle questioni per il mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione.

La difesa regionale deduce in particolare che la finalità perseguita con l'adozione della disposizione censurata sarebbe stata quella di consentire l'immediata operatività dell'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna, evitando soluzioni di continuità nell'esercizio delle sue funzioni. Inquadrata in questo contesto, sarebbe possibile un'interpretazione della disposizione conforme ai principi costituzionali.

Gli argomenti della difesa regionale, volti ad evidenziare la ratio dell'intervento legislativo in esame ed il contesto "emergenziale" che lo avrebbe determinato, indicano le ragioni che, a suo avviso, giustificherebbero la deroga al principio generale del pubblico concorso. Questi rilievi non offrono dunque un'interpretazione conforme ai principi costituzionali evocati, ma sono volti a contestare le censure del rimettente, relative alla denunciata irragionevolezza e alla violazione del principio del pubblico concorso. Essi non attengono, pertanto, all'ammissibilità della questione, ma al merito.

3.– Nel merito la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 2 del 2007 è fondata.

3.1.– In relazione al principio del concorso (art. 97, quarto comma, Cost.) questa Corte ha ripetutamente affermato che 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; è stato altresì specificato che 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. (sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 del 2013, n. 62 del 2012, n. 310 e n. 299 del 2011, n. 267 del 2010, n. 363 e n. 205 del 2006).

Sulla base di tali principi, l'art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007 – che stabilisce il passaggio di dipendenti da soggetti privati ad enti pubblici, senza il previo esperimento di un concorso pubblico e senza indicare le ragioni giustificatrici della deroga – risulta lesivo dell'art. 97, quarto comma, Cost.

La disposizione censurata consente infatti 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.

D'altra parte, la deroga al principio del concorso non risulta giustificata dalla necessità di far fronte a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico.

Va ribadito che «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»

(sentenze n. 110 del 2017 e n. 90 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 217 e n. 51 del 2012, n. 310 del 2011, n. 150 e n. 9 del 2010, n. 293 e n. 215 del 2009, n. 363, n. 205 e n. 81 del 2006).

La disposizione censurata non fornisce indicazioni circa le condizioni di ammissibilità della deroga al principio del concorso pubblico. In base ad essa è irrilevante il modo in cui il personale delle due società private è stato reclutato, né vengono richieste specifiche modalità di inserimento nell'Agenzia regionale. Non è previsto alcun meccanismo di verifica dell'attività professionale svolta in precedenza, né sono stabiliti limiti percentuali all'assunzione in assenza di concorso (sentenze n. 167 del 2013, n. 51 del 2012, n. 108 del 2011 e n. 225 del 2010).

Infine, non è ravvisabile neppure il contesto di carattere eccezionale, o addirittura emergenziale, dedotto dalla difesa regionale, tenuto conto tra l'altro del distacco temporale tra l'epoca in cui sarebbero sorte le esigenze di dotazione di personale e quella dell'effettivo passaggio dei lavoratori nei ruoli regionali. È rilevante che, nella sua originaria versione, quella della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007, la disposizione in esame prevedeva la selezione concorsuale, che è stata in seguito eliminata dalla legge regionale n. 3 del 2008, per essere poi sostituita ed integrata dalla legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 con il richiamo alla disciplina stabilita dall'art. 2112 del codice civile per il trasferimento d'azienda.

3.2.– La violazione della regola generale del concorso di cui all'art. 97 Cost. determina, altresì, il contrasto con gli altri parametri costituzionali evocati dal rimettente. In diretta attuazione degli artt. 3 e 51 Cost., è il concorso a consentire, infatti, ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza (sentenze n. 251 del 2017 e n. 37 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)», come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008)», e dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.