CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **77/2020** (ECLI:IT:COST:2020:77)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CARTABIA** - Redattore: **SCIARRA**
Udienza Pubblica del **25/02/2020**; Decisione del **25/02/2020**
Deposito del **24/04/2020**; Pubblicazione in G. U. **29/04/2020**
Norme impugnate: Art. 1, c. 300°, 360°, 361°, 362°, 363°, 364° e 365°, della legge 30/12/2018, n. 145, nonché art. 9 bis, c. 1°, lett. a), del decreto-legge 14/12/2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11/02/2019, n. 12.
Massime: **42524 42525 42526 42527**
Atti decisi: **ric. 37/2019**

SENTENZA N. 77

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 363, 364 e 365, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nonché dell'art. 9-bis,

comma 1, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con ricorso notificato il 1° marzo 2019, depositato in cancelleria il 7 marzo 2019, iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e l'avvocato dello Stato Gianfranco Pignatone per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso n. 37 del 2019, depositato in data 7 marzo 2019, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 363, 364 e 365, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nonché dell'art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, quarto comma, e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e agli artt. 2, lettere a) e b), 3, lettera l), 4 e 38 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

1.1.– La Regione precisa che le disposizioni contestate attengono, rispettivamente, alla disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso alle amministrazioni pubbliche (commi 300 e 360), anche del personale medico, tecnico professionale e infermieristico presso gli enti del servizio sanitario nazionale, e a quella delle graduatorie (commi da 361 a 365, quest'ultimo come modificato dall'art. 9-bis, comma 1, lettera a, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito nella legge n. 12 del 2019).

1.2.– In via preliminare, la ricorrente premette che impugna le citate norme in via cautelativa, ove fossero ritenute applicabili anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in linea con la giurisprudenza costituzionale da cui emerge che possono trovare ingresso nel giudizio in via principale questioni promosse in via cautelativa o ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate come possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente applicabili alle disposizioni impugnate.

Tali disposizioni – prosegue la Regione – modificano previsioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che, all'art. 3, comma 1, stabilisce che i principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale) e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), costituiscono per le Regioni a statuto speciale «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica»,

escludendone, pertanto, la diretta applicabilità. Peraltro – ricorda ancora la Regione – l'art. 2 della citata legge n. 421 del 1992 fa espressamente «salve, per la Valle d'Aosta, le competenze statutarie in materia, le norme di attuazione e la disciplina sul bilinguismo». Tuttavia, le previsioni impugnate si riferiscono indistintamente alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, in cui rientrano anche le Regioni e le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale. Pertanto, la Regione assume che l'applicabilità delle norme contestate anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, ai suoi enti locali, agli enti strumentali, alle aziende ed enti del servizio sanitario regionale appaia dubbia, ma non implausibile.

1.3.– Quanto alle disposizioni statali di cui ai commi 300 e 360 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, esse sarebbero invasive della competenza legislativa primaria attribuita alla Regione dall'art. 2, lettere a) e b), dello statuto speciale nelle materie dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e dell'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» e della competenza amministrativa assegnata alla Regione nelle medesime materie dall'art. 4 dello statuto. Sarebbe, altresì, lesa la competenza regionale residuale spettante anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in forza della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. Nel perimetro di queste materie rientrerebbe la competenza della Regione a disciplinare l'accesso al lavoro pubblico regionale, ivi compreso il reclutamento del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico presso l'ASL Valle d'Aosta e gli enti del Servizio sanitario regionale. Con specifico riguardo al reclutamento nel comparto del servizio sanitario regionale sarebbe anche violata la competenza regionale integrativa in materia di «igiene e sanità» di cui all'art. 3 dello statuto e le relative competenze amministrative di cui all'art. 4 del medesimo statuto.

Sarebbe, inoltre, violato l'art. 38 dello statuto speciale, che pone il principio di parificazione della lingua francese a quella italiana (comma 1) e impone l'assunzione presso le amministrazioni pubbliche di soggetti che conoscano la lingua francese (comma 3), con procedure selettive volte all'accertamento preliminare della conoscenza della lingua francese o italiana.

Anche ove si volesse rinvenire un titolo di competenza statale, le disposizioni impugnate si rivelerebbero, secondo la Regione, illegittime per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., perché, pur incidendo su materie di competenza regionale residuale, non prevedrebbero alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni. In particolare, i commi 300 e 360 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 sarebbero costituzionalmente illegittimi, là dove non subordinano l'adozione del decreto ministeriale per la definizione delle procedure semplificate di reclutamento del personale all'intesa in Conferenza unificata.

La ricorrente lamenta, inoltre, che, per effetto delle disposizioni impugnate, per il reclutamento del proprio personale e del personale sanitario regionale, non potranno più essere utilizzate le modalità di reclutamento di cui alla normativa regionale in vigore, che definisce i requisiti di accesso, le modalità e i criteri per il reclutamento del personale degli enti del Comparto unico della Valle d'Aosta, peraltro nel rispetto dell'art. 38 dello statuto. In tal modo si produrrebbe l'effetto di una proliferazione di concorsi e di graduatorie, con conseguente incremento della spesa pubblica, in violazione del principio del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

1.4.– Analoghe censure sono rivolte alle disposizioni (commi 361-365 del citato art. 1 della legge n. 145 del 2018) che stabiliscono che le graduatorie, a "regime", possono essere usate solo per coprire i posti messi a bando e dispongono la proroga delle graduatorie più risalenti, subordinando l'assunzione degli idonei alla frequenza di corsi di aggiornamento professionale

e a un esame-colloquio.

Tali disposizioni sarebbero lesive delle già citate competenze della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e del principio di leale collaborazione nella parte in cui prevedono che le graduatorie relative a concorsi banditi a far data dall'entrata in vigore della legge n. 145 del 2018 – ovvero a concorsi relativi al personale medico, tecnico-professionale e infermieristico banditi a far data dal 1° gennaio 2020 – sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso, senza alcuna previa concertazione. Tali previsioni impedirebbero alla Regione di procedere allo scorrimento delle graduatorie, per far fronte a esigenze di assunzioni, e agli enti del comparto unico di avvalersi delle graduatorie di concorsi indetti da altri enti, nei tre anni. Sarebbe, inoltre, preclusa la possibilità di tener fermi termini superiori di validità delle graduatorie già fissati dal legislatore regionale, e di derogare, in caso di reclutamento di idonei inseriti nelle graduatorie approvate fra il 2010 e il 2013, alle condizioni di utilizzabilità prescritte dal legislatore statale. E ciò in violazione anche del principio del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.

2.– Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile e in subordine infondato.

2.1.– In linea preliminare, la difesa statale sostiene che le censure sollevate nei confronti dei commi 300 e 360 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 siano manifestamente inammissibili, dal momento che le procedure assunzionali ivi contemplate riguarderebbero solo le amministrazioni statali e non anche quelle regionali.

Nel merito, sarebbero, anzitutto, prive di fondamento le questioni promosse in relazione allo statuto speciale, sia con riguardo alla materia «organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali», trovando applicazione la più ampia competenza legislativa residuale in materia di «organizzazione amministrativa regionale» stabilita dall'art. 117, quarto comma, Cost., sia con riguardo alla materia «igiene e sanità», in cui la potestà legislativa regionale è «di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica».

Tuttavia, anche le censure promosse, in relazione agli altri parametri costituzionali, nei confronti dei commi 361, 364 e 365 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, là dove stabiliscono limiti soggettivi di efficacia delle graduatorie inerenti alle procedure selettive per l'accesso al pubblico impiego, sarebbero prive di fondamento. Tali norme sarebbero, infatti, volte a garantire che siano reclutati i candidati risultati in possesso dei requisiti tecnico-culturali richiesti per le figure professionali messe a concorso, in attuazione dei principi di efficienza e buon andamento dell'amministrazione.

2.2.– Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, la difesa statale ha segnalato che i commi 361, 362 e 365 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 sono stati abrogati dall'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), cosicché, con riguardo alle censure prospettate in relazione ai medesimi, il ricorso sarebbe diventato improcedibile per cessazione della materia del contendere.

3.– All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dubita della legittimità

costituzionale dell'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 363, 364 e 365, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nonché dell'art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, quarto comma, e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e agli artt. 2, lettere a) e b), 3, lettera l), 4 e 38 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

1.1.– Con tali disposizioni il legislatore statale ha disciplinato le modalità di accesso al lavoro pubblico, ivi compreso il reclutamento del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico presso le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Ha anche individuato i criteri per l'indizione delle procedure di reclutamento e del relativo espletamento, nonché dell'utilizzabilità delle graduatorie. Per queste ultime, ha stabilito che, a "regime", possono essere usate solo per coprire i posti messi a bando, laddove, per le più risalenti, l'assunzione degli idonei è subordinata alla frequenza di corsi di aggiornamento professionale e a un esame-colloquio.

1.2.– In considerazione del differente oggetto delle norme regionali citate – alcune (commi 300 e 360 dell'art. 1) inerenti specificamente alle modalità di reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche, altre, invece, relative alla disciplina delle graduatorie (commi 361-365 del medesimo art. 1) – si esamineranno separatamente le questioni proposte in riferimento alle stesse.

2.– In via preliminare, occorre rilevare che il ricorso è promosso in via cautelativa, ove fossero ritenute applicabili anche alla Valle d'Aosta le disposizioni impugnate. Ciò non è d'ostacolo all'ammissibilità delle censure.

In linea con la giurisprudenza costituzionale, nel giudizio in via principale il ricorso promosso in via cautelativa supera il vaglio dell'ammissibilità se, nonostante i dubbi avanzati, l'interpretazione prospettata non appaia implausibile e, comunque, sia ragionevolmente desumibile dalle disposizioni impugnate (ex multis, sentenze n. 89 del 2019, n. 103 e n. 73 del 2018, n. 270 del 2017).

Questo è il caso del ricorso promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, poiché le norme impugnate, là dove fanno riferimento alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), potrebbero ritenersi indirizzate anche alle amministrazioni regionali valdostane.

Del resto, la legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), nel riferirsi alle norme statali sul lavoro pubblico, fa espressamente «salve, per la Valle d'Aosta, le competenze statutarie in materia, le norme di attuazione e la disciplina del bilinguismo» (art. 2). Dal confronto di queste disposizioni potrebbe, in effetti, ingenerarsi il dubbio circa l'applicabilità delle modifiche introdotte con la legge impugnata.

L'interpretazione sostenuta dalla ricorrente, secondo cui le norme impugnate potrebbero essere applicabili anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, deve pertanto considerarsi non implausibile.

3.– Sono, anzitutto, impugnati i commi 300 e 360 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, che hanno come oggetto la disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso alle

amministrazioni pubbliche. La ricorrente ritiene che, con tali disposizioni, sia stata invasa la sfera di competenza legislativa primaria attribuitale dallo statuto speciale nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, lettera a, dello statuto speciale) e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, lettera b, dello statuto speciale), nonché la competenza integrativa attuativa regionale in materia di «igiene e sanità» (art. 3, lettera l, dello statuto speciale). Sarebbero, altresì, violate le competenze amministrative assegnate alla Regione, nelle medesime materie, dallo statuto speciale, oltre alla competenza regionale residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., attribuita alla Regione ad autonomia speciale in virtù della clausola definita di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Le medesime norme, inoltre, violerebbero il principio di parificazione della lingua francese a quella italiana e il conseguente obbligo di assunzione presso le amministrazioni pubbliche di soggetti che conoscano la lingua francese (art. 38, primo e terzo comma, dello statuto speciale), nonché il principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), non subordinando l'adozione del decreto ministeriale per la definizione delle procedure semplificate di reclutamento all'intesa in Conferenza unificata. Sarebbero, infine, violati anche gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto le citate disposizioni impedirebbero alla Regione di utilizzare le modalità di reclutamento già sperimentate e concernenti la predisposizione di concorsi unici, producendo l'effetto di una proliferazione di procedure concorsuali e di graduatorie, con conseguente incremento della spesa pubblica.

3.1.– Le questioni sollevate dalla Regione Valle d'Aosta non sono fondate, in relazione a tutti i parametri evocati.

3.1.1.– È necessario muovere da una ricognizione dell'ambito di applicazione delle disposizioni impugnate.

Il comma 300 fa espressamente riferimento alle «procedure concorsuali autorizzate a valere sulle risorse del fondo di cui all'articolo 1, comma 365, lettera b), della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), come rifinanziato ai sensi del comma 298 del presente articolo». Le risorse di quest'ultimo fondo sono destinate «ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, ivi compresi i Corpi di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n.59), e l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, gli enti pubblici non economici e gli enti pubblici di cui allarticolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Il comma 298 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 – che ha rifinanziato il fondo – stabilisce che le assunzioni a tempo indeterminato, cui tali risorse sono destinate, «sono autorizzate, nell'ambito delle vacanze di organico, a favore delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici non economici nazionali e delle agenzie individuati con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

È di tutta evidenza che, nel richiamare le assunzioni autorizzate, complessivamente considerate, si intende, con la disposizione citata, fare riferimento solo alle amministrazioni statali.

In questa prospettiva si colloca il comma 360. Esso dispone che, «a decorrere dall'anno 2019», il reclutamento del personale, mediante le procedure di cui al comma 300, dovrà – si

noti bene, non più potrà, come indicava il comma 300 – espletarsi secondo le modalità semplificate individuate con il già menzionato «decreto del Ministro della pubblica amministrazione» da adottarsi, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), entro due mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 145 del 2018. Questo è il chiaro enunciato che si rinviene nel comma 300.

Il comma 360 fa riferimento alle «amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

3.1.2.– Occorre, ora, considerare le competenze della ricorrente. La Regione Valle d'Aosta è titolare di una competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, primo comma, lettere a e b, dello statuto speciale). La Regione esercita tali competenze «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (ancora art. 2, primo comma, dello statuto speciale).

In continuità con queste norme statutarie si deve leggere la previsione, di cui all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui «i principi desumibili dall'art. 2 della legge n. 421 del 1992 […] costituiscono […] per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica». L'art. 2, comma 3, della citata legge n. 421 del 1992, peraltro, dispone che «[r]estano salve per la Valle d'Aosta le competenze statutarie in materia, le norme di attuazione e la disciplina sul bilinguismo».

A ciò deve, poi, aggiungersi che, a seguito della riforma costituzionale del Titolo V della parte II della Costituzione, alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste spetta la più ampia competenza legislativa residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. Quest'ultimo è, infatti, applicabile alla Regione – come questa Corte ha già avuto occasione di affermare – in virtù della c.d. clausola di favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in quanto «prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla stessa Regione dall'art. 2, primo comma, lettera a), dello statuto speciale» (sentenza n. 241 del 2018).

3.1.3.– Considerati tali presupposti, è evidente che le norme statali impugnate, nel disciplinare dettagliatamente l'espletamento delle procedure concorsuali delle sole amministrazioni statali, non si applicano alla Regione ricorrente e, pertanto, non determinano alcuna invasione della sfera di competenza regionale. Non è in alcun modo preclusa l'applicazione della normativa regionale vigente, adottata nell'esercizio della competenza residuale propria della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Tanto basta per escludere anche la violazione del principio di leale collaborazione, poiché le modalità semplificate adottate per le procedure concorsuali – demandate dalle norme statali impugnate a un decreto ministeriale – non si applicano alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dunque esulano da qualunque confronto in sede di Conferenza unificata.

Egualmente non fondata è la censura che riguarda la violazione del principio del bilinguismo, che è invece garantito dalla normativa regionale vigente, per le modalità di espletamento delle procedure concorsuali (art. 38, primo e terzo comma, dello statuto speciale).

Neppure si rivelano fondate le censure relative alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Tali censure, che pure superano il vaglio di ammissibilità in quanto la Regione desume dalla violazione degli indicati parametri la lesione della propria sfera di competenza in materia di organizzazione amministrativa, perde consistenza essendo esclusa l'applicabilità della normativa statale denunciata alla Regione ricorrente e quindi la sua incidenza sulla sfera di competenza regionale.

4.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha inoltre impugnato i commi da 361 a 365 (quest'ultimo come modificato dall'art. 9-bis del d.l. n. 135 del 2018).

4.1.– Si deve precisare che, dopo la proposizione del ricorso, le disposizioni impugnate hanno subito numerose modifiche.

Il comma 361, relativo all'uso delle graduatorie "a regime", è stato integrato dall'art. 14-ter del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, in cui si è previsto il ricorso alle graduatorie anche per i posti «che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori», nonché per le assunzioni obbligatorie previste dalla legge.

Il decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101 (Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali), convertito, con modificazioni, nella legge 2 novembre 2019, n. 28, ha inoltre modificato la disciplina della proroga delle graduatorie di cui al comma 362, ulteriormente protratta anche per le più risalenti (ma solo a partire da quelle approvate nel 2011 e non più nel 2010), anche in base ai commi 362-bis e 362-ter, di nuova introduzione, sempre subordinando l'uso delle più risalenti al rispetto di specifiche condizioni volte a garantire la perdurante sussistenza dei requisiti di professionalità.

Tutte le richiamate disposizioni sono state, poi, espressamente abrogate dall'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

Nessuna delle modifiche intervenute è tale da indurre questa Corte a ritenere cessata la materia del contendere. Il carattere non satisfattivo delle modifiche apportate, prima dell'intervenuta abrogazione, alle norme impugnate, che potrebbero comunque aver trovato applicazione, impone una valutazione nel merito delle questioni sottoposte al vaglio di questa Corte. Inoltre, la natura innovativa delle richiamate modifiche normative impedisce di estendere il giudizio alle medesime.

4.2.– Ad avviso della ricorrente, nel disciplinare l'accesso al lavoro pubblico anche di personale medico, tecnico professionale e infermieristico presso gli enti del servizio sanitario nazionale, e nell'incidere, in particolare, sulla proroga delle graduatorie pubbliche in essere (comma 362 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018) e sull'utilizzo «esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso» delle graduatorie relative ai concorsi pubblici da bandire (commi 361, 363, 364 e 365 del medesimo art. 1 della legge n. 145 del 2018), con l'individuazione di tempi diversi in cui applicare tali disposizioni (art. 9-bis del d.l. n. 135 del 2018), il legislatore statale avrebbe invaso la sfera di competenza legislativa primaria attribuita alla Regione dallo statuto speciale nelle materie di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, primo comma, lettere a e b, dello statuto speciale), nonché la competenza legislativa integrativa attuativa regionale in materia di «igiene e sanità» (art. 3, lettera l, dello statuto speciale). Sarebbero state lese anche le relative competenze amministrative assegnate alla Regione nelle medesime materie dallo statuto speciale (all'art. 4), e la competenza residuale in materia di «ordinamento e organizzazione

amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., attribuita alla Regione ad autonomia speciale in virtù della clausola definita di maggior favore, di cui all'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001.

Il legislatore statale, nello stabilire (commi 361, 363 e 365) che le graduatorie riguardanti concorsi banditi a far data dall'entrata in vigore della legge n. 145 del 2018 – e concorsi per il personale medico, tecnico-professionale e infermieristico banditi a far data dal 1° gennaio 2020 – si utilizzino esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso e nell'introdurre a tal proposito – senza alcun coinvolgimento delle Regioni – regole dettagliate, violerebbe il principio di leale collaborazione e impedirebbe alla Regione di procedere secondo propri criteri allo scorrimento delle graduatorie per fronteggiare proprie esigenze.

Vi sarebbe anche contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., poiché alla Regione sarebbe precluso il ricorso a forme di reclutamento già sperimentate e finalizzate a risparmi di spesa, oltre che a garantire efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Anche la previsione (comma 362) della proroga della validità delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni approvate dal 1° gennaio 2010, modulata in ragione del termine di approvazione finale, e la subordinazione del reclutamento, per quelle più risalenti, a ulteriori adempimenti procedurali, puntualmente individuati, inciderebbe sulla competenza organizzativa regionale, risolvendosi nell'introduzione di una disciplina dettagliata, senza alcun coinvolgimento della Regione, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione.

La durata delle graduatorie in essere, imposta dalla legge statale secondo cadenze scaglionate nel tempo, diversa da quella fissata al 31 dicembre 2019 dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per tutte le graduatorie in scadenza al 31 dicembre 2018, e sottoposta a determinate condizioni (frequenza di corsi di aggiornamento e formazione e superamento di esami-colloquio), violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., finendo per incidere sul legittimo affidamento degli idonei collocati nelle graduatorie regionali approvate fra il 2010 e il 2014.

4.3.– Le questioni non sono fondate in riferimento ad alcuno dei parametri invocati.

4.3.1.– Non vi è dubbio che la disciplina delle graduatorie rientri a pieno titolo nella competenza regionale residuale in materia di «organizzazione amministrativa», di cui è titolare la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, come si è già rilevato (v. punto 3.1.2).

Questa Corte ha costantemente affermato che la disciplina delle graduatorie si colloca nella fase di accesso al lavoro pubblico e conserva – come la stessa disciplina dei concorsi – caratteristiche marcatamente pubblicistiche, così sottraendosi al regime della privatizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (sentenza n. 380 del 2004). Dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V, sono state molteplici le occasioni in cui questa Corte ha ribadito che l'accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile all'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali (ex multis, sentenze n. 141 del 2012 e n. 235 del 2010).

Lo scorrimento delle graduatorie, dapprima individuato come strumento eccezionale, ha perso con il passare del tempo tale caratteristica, per configurarsi, in molte occasioni, quale soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi. L'evoluzione diacronica della legislazione, che questa Corte ha di recente esaminato (sentenza n. 5 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto), consente di porre in evidenza alcuni correttivi, che s'innestano sul prorogarsi delle graduatorie e ne precisano le finalità.

Rientra, tuttavia, nella scelta discrezionale del legislatore regionale, nell'esercizio della

propria competenza residuale, individuare la disciplina delle graduatorie, purché nel rispetto dei canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.

Proprio con riferimento alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in un caso che riguardava proroghe di graduatorie cui attingere per la AUSL – peraltro in un regime di finanziamento regionale esclusivo – questa Corte ha affermato che resta ampio il raggio d'azione del legislatore regionale, in particolare nel reclutamento e nell'organizzazione del personale. Nell'attingere alle graduatorie l'amministrazione adotta il provvedimento che «esaurisce l'ambito proprio del procedimento amministrativo e dell'esercizio dell'attività autoritativa, cui subentra la fase in cui i suoi comportamenti vanno ricondotti all'ambito privatistico» (sentenza n. 241 del 2018, punto 4 del Considerato in diritto).

La legge statale impugnata, pertanto, non incide sulle Regioni, con la conseguenza che non si è determinata alcuna violazione della competenza regionale residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Sono egualmente non fondate le censure di violazione del principio di leale collaborazione, poiché la normativa statale impugnata non si applica alla Regione ricorrente.

L'inapplicabilità comporta il rigetto anche dell'asserita violazione degli artt. 3 e 97 Cost., da cui deriverebbe, secondo l'assunto della Regione, una lesione della propria sfera di competenza legislativa in materia di organizzazione amministrativa.

L'ampio campo di azione riservato al legislatore valdostano consente allo stesso di intervenire – in linea con gli artt. 3 e 97 Cost., intesi quali unici limiti all'esercizio della sua competenza – con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei. Un reclutamento imparziale degli idonei inseriti nelle graduatorie non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, nell'esercizio della competenza legislativa regionale.

Tuttavia, nella già ricordata pronuncia riguardante la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, questa Corte ha inteso puntualizzare che la discrezionalità del legislatore regionale non dovrebbe spingersi fino a pregiudicare l'urgenza pressante dell'aggiornamento professionale (sentenza n. 241 del 2018). La scelta operata dal legislatore statale, per quanto non vincolante nei confronti delle Regioni, segnala esigenze rilevanti, volte a garantire il buon andamento dell'amministrazione.

Un tale impulso dovrebbe riverberarsi anche sulle Regioni, quando esercitano la propria competenza, con l'ispirarsi ai principi dell'imparzialità e del buon andamento. Tali principi funzionano come limiti anche per il legislatore regionale speciale e, per quel che attiene al caso in esame, vanno individuati in un'oculata gestione delle graduatorie, secondo i criteri di trasparenza ed efficienza che la legge statale sta progressivamente enucleando.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 363, 364 e 365, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello

Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nonché dell’art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, quarto comma, e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e agli artt. 2, lettere a) e b), 3, lettera l), 4 e 38 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d’Aosta), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

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.