CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **58/2021** (ECLI:IT:COST:2021:58)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **SCIARRA**
Udienza Pubblica del **09/03/2021**; Decisione del **09/03/2021**
Deposito del **31/03/2021**; Pubblicazione in G. U. **07/04/2021**
Norme impugnate: Art. 1, c. 147°, 149° e 269°, della legge 27/12/2019, n. 160.
Massime: **43758 43759 43760**
Atti decisi: **ric. 25 e 36/2020**

SENTENZA N. 58

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 147, 149 e 269 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), promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Provincia autonoma di Trento con ricorsi notificati il 25 febbraio e il 27 febbraio - 3 marzo 2020, depositati in cancelleria il 28 febbraio e il 6 marzo 2020, iscritti,

rispettivamente, ai numeri 25 e 36 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 14 e 17, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 9 marzo 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Franco Mastragostino e Maria Chiara Lista per la Provincia autonoma di Trento, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 25 febbraio 2020 e depositato il successivo 28 febbraio (reg. ric. n. 25 del 2020), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art.1, commi 147, 149 e 269, 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), in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettere f) e l), 4, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), agli artt. 3, 5, 97, 117, secondo, terzo e 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).

1.1.– In linea preliminare, la ricorrente premette che, sebbene l'applicabilità alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste delle disposizioni impugnate sia incerta, essa, tuttavia, non è implausibile. A tale scopo, sottolinea che esse – in specie i commi 147 e 149 – si riferiscono, indistintamente, alle pubbliche amministrazioni 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), in cui rientrano anche le Regioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario regionale. Ciò potrebbe rivelare la volontà del legislatore statale di ritenere applicabili tali disposizioni anche alla Regione ricorrente.

Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni sono promosse in via cautelativa e ipotetica, nell'ipotesi, cioè, in cui esse dovessero ritenersi applicabili alla medesima Regione.

1.2.– In primo luogo la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste impugna il comma 147 dell'art. 1 della citata legge n. 160 del 2019, che dispone una proroga della validità temporale delle graduatorie dei concorsi pubblici in essere nelle pubbliche amministrazioni, a partire da quelle approvate dal 1° gennaio 2011, differenziata "per scaglioni", in ragione del termine di approvazione finale, e condiziona il reclutamento, per quelle più risalenti, a ulteriori adempimenti procedurali – la frequenza di corsi di aggiornamento e formazione e il superamento di apposito esame-colloquio – facendo salvi i soli «periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali».

Tale disposizione sarebbe, anzitutto, lesiva della competenza legislativa primaria attribuita alla ricorrente dall'art. 2, primo comma, dello statuto speciale, nelle materie dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico e economico del personale» (lettera a) e dell'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (lettera b), e

delle connesse competenze amministrative di cui all'art. 4 dello stesso statuto. Essa violerebbe, inoltre, la competenza legislativa regionale residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, quarto comma. Cost., spettante alla Regione ricorrente in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Secondo la ricorrente, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale, rientrerebbero nella competenza legislativa regionale residuale disciplinare i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e, in specie, le graduatorie di procedure selettive pubbliche. Pertanto, la norma impugnata, in quanto volta a regolare le modalità di accesso al lavoro pubblico all'interno del comparto unico regionale e il reclutamento del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico presso l'ASL Valle d'Aosta e gli enti del Servizio sanitario nazionale, definendo criteri, termini e limiti di utilizzabilità delle graduatorie di concorso, sarebbe lesiva, in primo luogo, delle competenze regionali nelle citate materie.

Sarebbe, inoltre, violata anche la competenza legislativa integrativa, assegnata alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dall'art. 3 dello statuto speciale nelle materie «finanze regionali e comunali» (lettera f) e «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (lettera l), nonché le competenze concorrenti in tema di «coordinamento della finanza pubblica» e di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., queste ultime attribuite alla resistente in virtù della clausola di maggior favore. A tal proposito la ricorrente sottolinea che la spesa relativa al proprio personale sanitario è interamente finanziata dalla Regione stessa, senza oneri a carico dello Stato, come stabilito dall'art. 34, comma 3, ultimo periodo, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). Pertanto, la disciplina in esame non potrebbe essere qualificata come normativa di principio di coordinamento della finanza pubblica, posto che il legislatore statale, non concorrendo al finanziamento di un determinato aggregato di spesa, non avrebbe titolo a dettare norme di coordinamento finanziario.

La ricorrente denuncia, altresì, la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., per il fatto che il legislatore statale avrebbe adottato la disposizione impugnata senza prevedere alcuno strumento di coinvolgimento delle Regioni, né nella forma dell'intesa, né in altro tipo di forma collaborativa, sebbene la disciplina contestata incida su titoli di competenza regionale residuale.

Infine, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto anche con gli artt. 3 e 97 Cost. La disciplina in essa contenuta darebbe luogo a una proliferazione di concorsi da bandire, con decorrenze differenziate a seconda dei termini di utilizzabilità delle graduatorie indicati dal legislatore statale, con un evidente aggravio dell'attività amministrativa, connesso, in particolare per le assunzioni inerenti alle graduatorie più risalenti, all'obbligo di predisporre corsi di aggiornamento e formazione ed esami-colloqui, in violazione dei principi di economicità e di semplificazione, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

1.3.– Le medesime censure sono rivolte dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste al comma 149 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019 che, modificando l'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, riduce la durata della validità delle graduatorie sopra indicate, a regime, da tre a due anni.

Una simile previsione sarebbe invasiva della competenza regionale residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., spettante anche alla Regione ricorrente in virtù della clausola di favore, oltre che delle competenze primarie statutarie – legislative e amministrative – nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico e economico del personale» (art. 2, lettera a) e «ordinamento degli enti locali e delle relative

circoscrizioni» (art. 2, lettera b).

Essa sarebbe anche lesiva della competenza legislativa integrativa, assegnata alla Regione dallo statuto speciale nelle materie «finanze regionali e comunali» (art. 3, lettera f) e «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, lettera l), nonché delle competenze concorrenti in tema di «coordinamento della finanza pubblica» e di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., non potendo una simile normativa configurarsi come normativa di principio né in tema di organizzazione sanitaria, né in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Quanto a quest'ultimo titolo di competenza, la ricorrente ribadisce che, dal momento che il legislatore statale non concorre a finanziare la spesa per il personale del comparto unico regionale e per quello degli enti del servizio sanitario regionale, non può dettare norme di principio di coordinamento della finanza idonee a vincolare la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Peraltro, ricorda che le forme del concorso alla finanza pubblica della Regione ricorrente non possono mai prescindere dalla conclusione di appositi accordi bilaterali.

Viene, inoltre, dedotta la lesione del principio di leale collaborazione, in quanto non sono stati predisposti adeguati strumenti di coinvolgimento della Regione al fine di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze statali con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alla ricorrente dallo statuto di autonomia.

Infine, la previsione della durata solo biennale delle graduatorie di concorso di cui alla norma impugnata si porrebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza intrinseca, economicità e buon andamento dell'amministrazione. La necessità per le pubbliche amministrazioni di bandire nuovi concorsi con così elevata frequenza impedirebbe alle stesse di garantire, anche con l'aggiornamento, l'adeguata formazione e lo sviluppo professionale del dipendente, una volta immesso in ruolo.

1.4.– La Regione ricorrente impugna anche l'art. 1, comma 269, della citata legge n. 160 del 2019 là dove, modificando il testo dell'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, che impone limiti alle Regioni per la spesa relativa al personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, ne estende l'applicazione alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così disponendo, tale norma inciderebbe indebitamente sulla materia di competenza regionale primaria dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», nonché sulle competenze integrative relative alla materia «finanze regionali e comunali» e «igiene e sanità», di cui allo statuto speciale (rispettivamente, artt. 2, lettere a e f, e 3, lettera l dello statuto speciale), nonché, in virtù della clausola di maggior favore, sulla materia di competenza regionale residuale dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali» (art. 117, quarto comma, Cost.) e sulle competenze concorrenti del «coordinamento della finanza pubblica» e della «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.).

La disciplina della spesa per il personale del servizio sanitario regionale sarebbe riconducibile, in particolare, alla competenza legislativa della Regione sia sotto il profilo del coordinamento finanziario, sia sotto il profilo dell'organizzazione del servizio sanitario regionale. La Regione, infatti, organizza e finanzia autonomamente il proprio servizio sanitario, senza oneri a carico del bilancio dello Stato, e, quindi, lo Stato non avrebbe titolo a dettare norme di coordinamento finanziario direttamente applicabili nella Regione.

La norma impugnata, inoltre, incidendo in modo unilaterale sull'autonomia finanziaria della ricorrente, in violazione dello specifico procedimento di cui agli artt. 48-bis e 50 del suo statuto speciale, che impone l'emanazione di decreti legislativi elaborati dalla commissione paritetica, l'avrebbe vanificata.

Infine, la ricorrente denuncia l'irragionevolezza e la contraddittorietà interna della norma impugnata, in quanto la previsione di vincoli alla spesa sanitaria, imposti «nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato», contrasterebbe apertamente con la circostanza che lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario regionale, nonché con la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 15-bis del medesimo decreto-legge n. 35 del 2019.

2.– Con ricorso notificato il 27 febbraio 2020 e depositato il successivo 6 marzo (reg. ric. n. 36 del 2020), la Provincia autonoma di Trento ha impugnato varie disposizioni della legge n. 160 del 2019, e, fra di esse, l'art. 1, comma 269, in riferimento agli artt. 8, primo comma, numero 1), 9, primo comma, numero 10), 16, 79, quarto comma, e 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità) e agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché all'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e al principio di ragionevolezza.

2.1.– La ricorrente premette che il testo dell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019 era stato riformulato, in sede di conversione in legge, in maniera da escludere le Province autonome dall'ambito di applicazione della disposizione statale relativa alla spesa per il personale del servizio sanitario regionale, proprio al fine di evitare contrasti con l'assetto statutario delle competenze riconosciute alle medesime dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione. Pertanto, le modifiche apportate dall'impugnato art. 1, comma 269, con l'abrogazione della clausola che escludeva l'applicazione della predetta disciplina nei confronti delle Regioni e delle Province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, e con l'introduzione del riferimento espresso alle Province autonome accanto alle Regioni, sarebbero in contrasto con l'assetto delle competenze attribuite dallo statuto speciale alle medesime Province autonome.

Esse avrebbero determinato la violazione di quel complesso di norme costituzionali, statutarie e di attuazione statutaria, che attribuiscono alla Provincia autonoma la competenza legislativa primaria e la corrispondente competenza amministrativa in materia di ordinamento dei propri uffici e del relativo personale, e la competenza legislativa concorrente e la relativa competenza amministrativa in materia di igiene e sanità (artt. 8, numero 1, 9, numero 10, e 16 dello statuto speciale; d.P.R. n. 474 del 1975), quest'ultima estesa alla più ampia sfera costituita dalla «tutela della salute» per effetto dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti, nelle materie di competenza delle Province autonome, tra cui rientra anche l'organizzazione del servizio sanitario, secondo le norme di attuazione statutaria – sottolinea la ricorrente – la legislazione provinciale deve essere adeguata solo ai principi che costituiscono limite ai sensi dello statuto speciale (artt. 4 e 5), mentre restano applicabili le disposizioni legislative provinciali preesistenti, in base a quanto previsto dall'art. 2 del d.l. n. 266 del 1992.

La norma impugnata striderebbe, inoltre, con il quadro delle competenze provinciali delineato dallo statuto (in specie, all'art. 79) e dalle norme di attuazione, secondo cui la razionalizzazione e il contenimento della spesa pubblica provinciale non può che essere

rimessa alle autonome scelte delle rispettive Province autonome per conseguire i relativi obiettivi.

Sarebbero anche violate quelle disposizioni dello statuto speciale (di cui, in specie, all'art. 104) che stabiliscono che le Province autonome di Trento e di Bolzano, dotate di particolare autonomia finanziaria, provvedono in modo autonomo al finanziamento della spesa sanitaria e del proprio servizio sanitario provinciale nel rispettivo territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, e, pertanto, non sono sottoposte all'applicazione delle norme statali di coordinamento della finanza pubblica nella materia dell'organizzazione sanitaria.

Infine, la ricorrente ritiene che la norma impugnata si riveli anche contraddittoria sia rispetto alla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 856, della medesima legge n. 160 del 2019, sia rispetto a quella di cui all'art. 13 dell'intesa del 23 marzo 2005 raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in entrambi i giudizi.

3.1.– Con riguardo alle questioni promosse sia dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, sia dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019, ha chiesto che i ricorsi siano dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse, a seguito delle modifiche apportate alla norma impugnata dall'art. 25, comma 4-septies, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.

Quest'ultimo, ripristinando la formulazione dell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019 precedente all'entrata in vigore della legge n. 160 del 2019, con la rimozione dei riferimenti alle Province autonome e l'affermazione che resta ferma l'autonomia finanziaria delle medesime, «che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale nel loro territorio senza alcun apporto a carico del bilancio di Stato», avrebbe fatto venir meno le ragioni del ricorso.

3.2.– Quanto alle censure proposte dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste nei confronti dei commi 147 e 149 del medesimo art. 1 della legge n. 160 del 2019, la difesa statale chiede che siano dichiarate non fondate.

Le disposizioni impugnate, incidendo sulla disciplina generale di atti funzionali e propedeutici all'instaurazione dei rapporti di lavoro, quali sarebbero le graduatorie concorsuali, sarebbero riconducibili anzitutto alla materia dell'ordinamento civile, assegnata alla competenza legislativa esclusiva del legislatore statale (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

Esse, inoltre, dettando le regole generali e uniformi delle procedure amministrative, in attuazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., sarebbero anche riconducibili alla competenza statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali, minimi ed inderogabili, delle prestazioni.

La determinazione dei limiti soggettivi di efficacia delle graduatorie selettive – e la conseguente previsione di corsi e prove dirette ad accertare la perdurante idoneità dei soggetti ivi inseriti – si risolverebbe, altresì, nella fissazione di principi fondamentali in materia di accesso ai pubblici uffici sanitari, funzionali ad assicurare la qualità del servizio e delle prestazioni sanitarie, in riferimento alla materia della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma Cost.

4.– Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste chiede che questa Corte dichiari la cessazione della materia del contendere con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019.

La modifica introdotta dall'art. 25, comma 4-septies, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, ripristinando la disciplina antecedente a quella introdotta con la norma impugnata, che non avrebbe trovato alcuna applicazione, sarebbe, infatti, satisfattiva delle richieste della ricorrente.

Quanto, invece, alle questioni promosse con riguardo all'art. 1, commi 147 e 149, della citata legge n. 160 del 2019, la Regione insiste nel chiederne l'accoglimento.

5.– Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, anche la Provincia autonoma di Trento chiede che si dia atto della cessazione della materia del contendere in relazione alle censure promosse nei confronti dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019. Le modifiche apportate successivamente alla proposizione del ricorso – per effetto dell'art. 25, comma 4-septies, del d.l. n. 162 del 2019 – avrebbero determinato il superamento delle questioni di legittimità costituzionale proposte nel ricorso con riferimento all'impugnata disposizione, in accordo con quanto rilevato dalla stessa difesa statale nella memoria di costituzione in giudizio.

6.– 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, con ricorso iscritto al n. 25 del registro ricorsi del 2020, ha impugnato tre disposizioni 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) e, precisamente, i commi 147, 149 e 269 dell'art. 1, in riferimento agli artt. 2, lettere a) e b), 3, lettere f) e l), 4, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e agli artt. 3, 5, 97, 117, secondo, terzo e 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).

2.– Avverso il citato art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019 anche la Provincia autonoma di Trento ha promosso ricorso (iscritto al n. 36 del registro ricorsi del 2020), denunciandone il contrasto con gli artt. 8, primo comma, numero 1), 9, primo comma, numero 10), 16, 79, quarto comma, e 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con le norme di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità) e agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e con il principio di ragionevolezza.

4.– Riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni proposte, con il ricorso indicato, dalla Provincia autonoma di Trento, va disposta la riunione dei giudizi in ragione dell'identità di una delle norme impugnate con i due ricorsi.

5.– Con riferimento alle questioni promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste occorre rilevare che essa, anzitutto, impugna i commi 147 e 149 del citato art. 1 della legge n. 160 del 2019, sull'assunto che tali disposizioni, incidendo sul periodo di validità delle graduatorie concorsuali adottate all'esito di selezioni pubbliche, siano in contrasto con il quadro delle competenze statutarie e costituzionali della medesima Regione autonoma.

Più precisamente, il comma 147 del citato art. 1 è censurato in quanto dispone la proroga della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni, a partire da quelle approvate dal 1° gennaio 2011, differenziata a seconda del termine di approvazione, e per quelle più risalenti condiziona il reclutamento a ulteriori adempimenti procedurali, quali la frequenza di corsi di aggiornamento e formazione e il superamento di apposito esame-colloquio.

Il comma 149 del medesimo art. 1 è impugnato per il fatto di aver ridotto da tre a due anni la durata della validità, a regime, delle graduatorie, stabilita dall'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Entrambe le disposizioni violerebbero la competenza legislativa primaria attribuita alla ricorrente dall'art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), nelle materie dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico e economico del personale» (lettera a) e dell'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (lettera b), e le connesse competenze amministrative di cui all'art. 4 dello stesso statuto.

È, inoltre, denunciata la lesione della competenza legislativa regionale residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, terzo comma. Cost., che spetterebbe alla Regione ricorrente in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Secondo la giurisprudenza costituzionale, rientrerebbe, infatti, nella competenza legislativa regionale residuale la disciplina dei profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico e, in specie, delle graduatorie di procedure selettive pubbliche. A tale competenza dovrebbero, pertanto, ricondursi le norme impugnate, che dettano criteri, termini e limiti di utilizzabilità delle graduatorie dei concorsi per l'accesso al lavoro pubblico all'interno del comparto unico regionale, come pure per il reclutamento del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico presso l'Azienda sanitaria locale della Valle d'Aosta e gli enti del servizio sanitario regionale.

Le disposizioni in esame sarebbero lesive anche della competenza legislativa integrativa, assegnata alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dall'art. 3 dello statuto speciale nelle materie «finanze regionali e comunali» (lettera f) e «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (lettera l), nonché della competenza concorrente in tema di «coordinamento della finanza pubblica» e di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., applicabile alla ricorrente in virtù della clausola di maggior favore. Una simile normativa non potrebbe configurarsi come normativa di principio né in tema di organizzazione sanitaria, né in tema di coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la Regione organizza e finanzia autonomamente il proprio servizio sanitario, senza oneri a carico del bilancio dello Stato.

Sarebbe, inoltre, violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in quanto il legislatore statale avrebbe adottato le disposizioni impugnate senza prevedere alcuno strumento partecipativo delle Regioni, sebbene la disciplina contestata incida su svariati titoli di competenza della Regione ricorrente.

Infine, la ricorrente sostiene che sia le previsioni di cui al comma 147, sia quelle contenute

nel comma 149 del citato art. 1 della legge n. 160 del 2019 comportino un aggravio dell'attività amministrativa, connesso alla necessità di bandire numerosi e frequenti concorsi e di organizzare corsi di aggiornamento e formazione ed esami-colloqui, in contrasto con i principi di economicità e di semplificazione, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

5.1.– Preliminarmente, occorre rilevare che il ricorso è promosso in via cautelativa, nell'ipotesi in cui fossero ritenute applicabili anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste le disposizioni impugnate. Ciò non è d'ostacolo all'ammissibilità delle censure.

Nel giudizio in via principale – questa Corte ha costantemente affermato – «il ricorso promosso in via cautelativa supera il vaglio di 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)» (sentenza n. 77 del 2020).

Le norme impugnate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nel fare generico 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.

Pertanto, l'interpretazione sostenuta dalla ricorrente deve considerarsi non implausibile.

5.2.– Nel merito, le questioni, promosse nei confronti dei commi 147 e 149 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019, non sono fondate, in riferimento ad alcuno dei parametri evocati.

5.2.1.– Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina delle «procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale (sentenze n. 191 del 2017, punto 5.4. del Considerato in diritto, e n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del Considerato in diritto) e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive (sentenza n. 241 del 2018, punto 4. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 126 del 2020), «rientrano nella competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni» (sentenza n. 273 del 2020) di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Tale competenza spetta anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in virtù della cosiddetta clausola di favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Essa, infatti, per effetto dell'applicazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. è titolare della competenza legislativa residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», più ampia della competenza primaria statutaria nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, lettere a e b, dello statuto speciale), che incontra il limite delle «norme fondamentali di riforma economico-sociale» (sentenza n. 77 del 2020; nello stesso senso, sentenza n. 241 del 2018).

Sulla base di tali presupposti, deve, pertanto, escludersi che le norme statali in esame, che dettano una disciplina puntuale del termine di validità delle graduatorie, riferendosi genericamente alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, si applichino alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Ne consegue che non si è determinata alcuna violazione della competenza regionale residuale, né del principio di leale collaborazione, non essendo le norme denunciate destinate a spiegare alcuna efficacia nel territorio regionale neppure quali norme recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Ciò vale anzitutto in riferimento all'uso

di graduatorie inerenti a procedure selettive pubbliche di personale sanitario, posto che il legislatore statale, non concorrendo «al finanziamento della spesa sanitaria, "neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario" (sentenza n. 341 del 2009)» (sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012 e n. 125 del 2015; nello stesso senso anche sentenza n. 241 del 2018). Ad analoga conclusione deve, in ogni caso, giungersi in riferimento a tutte le graduatorie che concludono concorsi pubblici.

Anche ove si volesse configurare la disciplina della validità delle graduatorie concorsuali, sebbene non più affiancata a misure di contenimento delle assunzioni, come disciplina recante principi di coordinamento della finanza pubblica, essa non potrebbe imporsi alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in assenza di una specifica previsione mediante un apposito accordo. Tali principi, infatti, non possono imporsi alle autonomie speciali ove non siano «individuati nel rispetto del "principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)" (sentenza n. 103 del 2018)» (sentenza n. 273 del 2020). Per la Regione resistente il rispetto di tale metodo ha portato alla conclusione dell'Accordo con il Governo in data 16 novembre 2018, recepito nell'art. 1, commi da 876 a 879, 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), in cui si individuano i contributi della Regione alla finanza pubblica. Fra questi non compare la disciplina dell'efficacia delle graduatorie.

Le disposizioni statali impugnate non possono, inoltre, ritenersi applicabili alla Regione autonoma come unica declinazione possibile dei principi di ragionevolezza, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., da intendersi come limiti all'esercizio della sua competenza (sentenze n. 126 e n. 77 del 2020).

Questa Corte ha già affermato che «[l]'ampio campo di azione riservato al legislatore valdostano consente allo stesso di intervenire […] con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei» (sentenza n. 77 del 2020). In quell'occasione è emerso con chiarezza che le norme statali non limitano la competenza della Regione, purché nel disciplinare le graduatorie il legislatore regionale contemperi il reclutamento imparziale degli idonei e verifichi la perdurante attitudine professionale degli stessi. In tal modo, nell'esercitare la propria competenza, la Regione non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché tale esercizio «costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione» (sentenza n. 77 del 2020). Questo ormai costante orientamento non può che trovare conferma nel presente giudizio.

6.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Provincia autonoma di Trento, nei rispettivi indicati ricorsi, hanno impugnato l'art. 1, comma 269, della citata legge n. 160 del 2019, nella parte in cui estende espressamente alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano la disciplina dettata dall'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, che impone limiti alle Regioni per la spesa relativa al personale degli enti del Servizio sanitario nazionale.

6.1.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste contesta l'indebita incidenza, per effetto della norma impugnata, sulla materia di competenza regionale primaria «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, lettera a), nonché su competenze regionali integrative, relative alla materie «finanze regionali e comunali» (art. 3, lettera f) e «igiene e sanità» (art. 3, lettera l), di cui allo statuto speciale, così come, in forza della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sulla materia di competenza regionale residuale «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali» ex art. 117, quarto

comma, Cost. e sulle competenze concorrenti del «coordinamento della finanza pubblica» e della «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.).

La disciplina della spesa per il personale del servizio sanitario regionale rientrerebbe nella competenza legislativa della Regione sia per il coordinamento finanziario, sia per l'organizzazione del servizio sanitario regionale, in considerazione del fatto che la Regione organizza e finanzia autonomamente il proprio servizio sanitario, senza oneri a carico del bilancio dello Stato.

La norma impugnata, incidendo in modo unilaterale sull'autonomia finanziaria della ricorrente, violerebbe lo specifico procedimento di cui agli artt. 48-bis e 50 dello statuto speciale, che impone l'emanazione di decreti legislativi elaborati dalla commissione paritetica. Si rivelerebbe anche irragionevole e contraddittoria rispetto alla previsione che i vincoli alla spesa sanitaria si impongono «nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato», nonché rispetto alla clausola di salvaguardia di cui all'art. 15-bis del medesimo d.l. n. 35 del 2019.

6.2.– La Provincia autonoma di Trento ravvisa, nel testo dell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019 modificato dalla norma impugnata, la violazione di un complesso di norme costituzionali, statutarie e di attuazione statutaria, che le attribuiscono la competenza legislativa primaria e la corrispondente competenza amministrativa in materia di organizzazione degli uffici e del relativo personale, nonché la competenza concorrente in materia di igiene e sanità (artt. 8, numero 1; 9, numero 10; e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige statuto speciale»), quest'ultima estesa alla più ampia sfera costituita dalla «tutela della salute» per effetto dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La norma impugnata si porrebbe, inoltre, in contrasto con il quadro delle competenze provinciali delineato dallo statuto (in specie, all'art. 79) e dalle norme di attuazione, secondo cui la razionalizzazione e il contenimento della spesa pubblica provinciale non può che essere rimessa alle scelte delle rispettive Province autonome, al fine di conseguire gli obiettivi prefissati.

Sarebbero anche violate le disposizioni dello statuto speciale (art. 104) in cui si stabilisce che le Province autonome di Trento e Bolzano, dotate di particolare autonomia finanziaria, provvedono in modo autonomo al finanziamento della spesa sanitaria e del proprio servizio sanitario provinciale nel rispettivo territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, e, pertanto, non sono sottoposte all'applicazione delle norme statali di coordinamento della finanza pubblica nella materia dell'organizzazione sanitaria.

La norma impugnata sarebbe, infine, contraddittoria in relazione alla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 856, della medesima legge n. 160 del 2019, e a quella di cui all'art. 13 dell'intesa del 23 marzo 2005, raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

6.3.– In linea preliminare, occorre tener conto del fatto che, successivamente alla proposizione dei due ricorsi, l'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, su cui è intervenuta la disposizione impugnata, è stato oggetto di ulteriori modifiche a opera dell'art. 25, comma 4-septies, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.

A seguito di ciò, la difesa statale ha chiesto che venga dichiarato improcedibile il ricorso per sopravvenuto difetto di interesse. Entrambe le ricorrenti hanno presentato istanza di

cessazione della materia del contendere, in considerazione del carattere satisfattivo delle modifiche apportate.

6.3.1.– Come riconosciuto espressamente da entrambe le ricorrenti, le modifiche apportate dal citato art. 25, comma 4-septies, del d.l. n. 162 del 2019, eliminando ogni riferimento alle Province autonome – e, di conseguenza, anche alle Regioni ad autonomia speciale – e reintroducendo una clausola di salvezza dell'autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale nel loro territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, sono palesemente satisfattive delle pretese di entrambe le ricorrenti.

Le stesse ricorrenti hanno, pertanto, dichiarato di non coltivare più alcun interesse per l'impugnazione, in accordo con quanto rilevato dalla stessa difesa statale.

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha anche precisato che, durante il breve periodo di vigenza, la norma non ha ricevuto alcuna applicazione.

Da queste convergenti allegazioni si deve, pertanto, desumere che, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 7 e n. 3 del 2021, n. 200 del 2020), esistono i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso n. 36 del 2020;

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 147 e 149, 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), promosse, in riferimento agli artt. 2, lettere a) e b), 3, lettere f) e l), 4, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), agli artt. 3, 5, 97, 117, secondo, terzo e 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), dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso iscritto al n. 25 del registro ricorsi del 2020;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in riferimento agli artt. 2, lettera a), 3, lettere f) e l), 48-bis e 50 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, nonché agli artt. 3, 5, 117, terzo e quarto comma, e 120 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, con il ricorso iscritto al n. 25 del registro ricorsi del 2020, e dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 8, primo comma, numero 1), 9, primo comma, numero 10), 16, 79, quarto comma, e 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il

Trentino-Alto Adige), agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), nonché agli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, con il ricorso iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2020.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2021.

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.