

Sentenza: 11 aprile 2017, n.150

Materia: ricollocazione del personale delle province e città metropolitane

Parametri invocati: articoli 3, primo comma, 97, secondo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettere g) e p), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, quarto comma, della Costituzione

Giudizio: conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Puglia

Oggetto: circolare n. 1/2015 adottata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, recante «Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190»,

Esito:- inammissibilità del ricorso con riferimento al passo relativo al comma 421 dell'articolo 1 della l.190/2014

- rigetto, per la parte restante, del ricorso

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La Regione Puglia ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione ad alcuni passi della circolare in oggetto, considerati lesivi delle attribuzioni regionali, con riferimento agli articoli 3, primo comma, 97, secondo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettere g) e p), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, quarto comma, della Costituzione.

La circolare costituisce una nota interpretativa ed esplicativa dei commi 420, 421, 422, 423, 424 e 427 dell'articolo 1 della legge 190/2014 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato -legge di stabilità 2015-)

In primo luogo la ricorrente chiede di accertare che non spettava allo Stato (al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie), il potere di adottare la circolare 1/2015, con particolare riferimento, nella parte concernente il comma 421 dell'articolo 1 l. 190/2014, al passo che sarebbe innovativo rispetto alla previsione legislativa (la quale non disponeva nulla in ordine alla destinazione del residuo personale delle Province e delle Città metropolitane), poiché sancisce il principio della necessaria ed esclusiva destinazione del personale residuo di Province e Città metropolitane allo svolgimento delle funzioni fondamentali come individuate dalla legge 56/2014.

Esso contrasterebbe con l'articolo 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma Cost., ledendo la competenza legislativa della Regione in materia di organizzazione amministrativa degli enti locali e del terzo e quarto comma, in quanto verrebbe precluso al legislatore regionale di esplicare la propria discrezionalità nell'allocazione delle funzioni; comporterebbe altresì la lesione del principio

di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all'articolo 119, quarto comma, Cost. e dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'articolo 118 Cost., non potendo la legge regionale applicare gli stessi nel riordino delle funzioni a fronte dei limiti alla riallocazione del personale imposti dalla circolare.

Per quanto concerne il passo relativo al comma 422, la circolare n. 1/2015 avrebbe innovato la previsione legislativa cui da attuazione grazie al richiamo a due precetti che dovrebbero essere seguiti nel processo di riordino delle funzioni amministrative provinciali e nel correlato processo di ricollocazione del personale soprannumerario per effetto della riduzione della dotazione organica:

- il principio secondo il quale la Regione dovrebbe riallocare a se stessa le funzioni esercitate fino ad oggi dalle Province sulla base di una delega regionale;
- il principio secondo il quale la Regione sarebbe tenuta a riassorbire non genericamente una quota del personale in mobilità corrispondente al fabbisogno per l'esercizio di dette funzioni, ma quel personale che in concreto le esercitava.

Ciò, secondo la ricorrente, violerebbe gli articoli 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost. incidendo sull'allocazione delle funzioni amministrative nelle materie regionali, affidata alla competenza legislativa regionale in base agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost. nonché sulla materia dell'organizzazione amministrativa regionale. La circolare violerebbe anche gli articoli 97, secondo comma, 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto, imponendo l'obbligo di assorbimento proprio del personale che svolgeva le funzioni esercitate dalla Provincia su delega regionale, verrebbe determinata una lesione alla potestà di autorganizzazione della Regione, cui è precluso preferire l'assorbimento di unità di personale aventi differenti specializzazioni professionali.

La violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., deriverebbe, infine, dall'imposizione dell'obbligatoria riallocazione a livello regionale di funzioni ad oggi svolte dalle Province (sia pure sulla base di una delega a suo tempo operata dalla Regione).

Per la parte concernente il comma 424, la Regione ricorrente censura il passo: *nonché enti da queste dipendenti*.

Il primo periodo del citato comma 424 prevede che le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità». Il secondo periodo, invece, impone alle Regioni ed agli enti locali di destinare «esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario».

Per la parte attuativa del comma 424, il novum sarebbe dunque rappresentato dalla priorità che viene imposta a beneficio dei vincitori di concorso rispetto al personale soprannumerario degli enti di area vasta, collocati, invece, sullo stesso piano nella legge 190/2014.

Il venir meno della possibilità di scelta, da parte della Regione, tra le due categorie di soggetti, violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, Cost., in quanto lo Stato difetterebbe di competenza per disciplinare il personale degli enti locali e delle Regioni.

Il contrasto con l'articolo 119, quarto comma, Cost., nonché con gli articoli 3, primo comma, e 97, secondo comma, Cost. deriverebbe dall'introduzione di un ulteriore fattore di irrigidimento rispetto alla disciplina di cui al comma 424, già impugnato, in quanto ridurrebbe ulteriormente la possibilità di scelta dell'amministrazione, imponendo un prestabilito ordine di priorità tra le categorie di soggetti individuate dalla norma.

La Corte giudica inammissibile il conflitto di attribuzione con riferimento al comma 421, poichè il passo della circolare relativo ad esso è privo di portata innovativa rispetto alla disposizione, che è peraltro stata già oggetto di questione di legittimità costituzionale dichiarata non fondata (sent. 159/2016). Secondo la giurisprudenza costituzionale richiamata dalla Corte, infatti, occorre che la lesione della competenza derivi immediatamente dall'atto denunciato e che il conflitto non può riguardare atti esecutivi di altre disposizioni oggetto di precedenti questioni di legittimità costituzionale, decise con sentenza nel senso della non fondatezza.

Per quanto concerne i rimanenti passi della circolare, la Corte valuta il merito delle questioni alla luce della propria giurisprudenza sugli interventi legislativi statali in merito agli enti territoriali di area vasta che, secondo la Corte stessa, conduce ad una pronuncia di non fondatezza del ricorso.

Tutti i passi della circolare oggetto di censura altro non sono, infatti, che dei *segmenti attuativi* della riforma delle Province, in quanto tesi a disciplinarne aspetti più specifici, estranei alla disciplina generale della fonte legislativa.

Anch'essi, pertanto, sono riconducibili all'esercizio della potestà statale fondata sugli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost. e, sono in linea con il riordino delle Province e delle Città metropolitane di cui alla legge 56/2014.

In particolare: per il passo della circolare concernente il comma 422, nella sentenza 159/2016 è stato chiarito che il comma 427 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014 esclude il contrasto con l'articolo 118 Cost., in quanto in esso si è previsto un meccanismo che permette alle Regioni – a conclusione del procedimento di mobilità – di attribuire alle Province e alle Città metropolitane le funzioni non fondamentali, in attuazione del principio di sussidiarietà e adeguatezza.

Tale previsione, unitamente al dettato dell'articolo 4 del d.P.C.m. 26 settembre 2014 esclude la violazione di tutti i parametri invocati, con riferimento al rischio per le regioni di vedersi preclusa la possibilità di ricercare le professionalità adeguate alle esigenze funzionali.

In ordine all'estensione agli enti dipendenti delle Regioni del vincolo, di cui al comma 424 dell'articolo 1 legge 190/2014, di attingere, per le assunzioni a tempo indeterminato, solamente dalle graduatorie di vincitori di concorso vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della stessa legge di stabilità del 2015, ovvero dal personale di Città metropolitane e Province messo in mobilità, la sentenza 202/2016 ha escluso, secondo la Corte, che quest'ultima disposizione abbia imposto un vincolo di destinazione alle risorse finanziarie regionali. Essa infatti non devia le risorse trasferite dallo Stato alle Regioni verso un impiego che implica la sovrapposizione di un indirizzo politico centrale a quello locale, ma si limita a incidere sulle risorse di cui le Regioni già dispongono volte alla assunzione a tempo indeterminato di personale.

Le previsioni di cui al comma 427 dell'articolo 1 della legge 190 e del d.P.C.m. 26 settembre 2014 consentono poi di escludere il rischio, lamentato dalla Regione, dell'assorbimento di personale non qualificato e della conseguente preclusione di una coerente ed efficiente organizzazione degli uffici. Ciò porta quindi a negare il contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost.

La ricorrente, sempre con riferimento alla parte della circolare concernente il comma 424, censura, infine, la previsione che, nell'ambito dei soggetti destinatari delle assunzioni a tempo indeterminato, sia data la priorità ai vincitori di concorso rispetto al personale soprannumerario degli enti di area vasta. A parte, anche in questo caso la riconducibilità della materia alla competenza legislativa esclusiva statale, le argomentazioni della sentenza 202/2016 relative alla mancata incidenza dello Stato sulla scelta della destinazione delle risorse, sopra ricordate, portano ad escludere la violazione dell'articolo 119 Cost.

In particolare, analogamente a quanto esposto in ordine al profilo relativo al precedente passo concernente il comma 424, la violazione degli articoli 3 e 97 Cost. è scongiurata dal comma 427 articolo 1 della legge n. 190/2014 e dall'articolo 4 del d.P.C.m. 26 settembre 2014, che recuperano il potere di scelta delle Regioni nella materia.

In conclusione, la riconduzione della disciplina censurata agli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost. e il mancato contrasto con gli articoli 3, 97, 118 e 119 Cost., comportano la non fondatezza del conflitto in oggetto.