

Precariato

La stabilizzazione dei dirigenti pubblici e dei collaboratori degli organi politici

CORTE COSTITUZIONALE, 4-13 novembre 2009, n. 293 - Pres. Amirante - Est. Cassese

Stabilizzazione del personale pubblico precario - Riparto delle competenze fra Stato e Regioni - Stabilizzazioni nel Servizio sanitario nazionale - Estensione a tutte le categorie dirigenziali - Estensione al personale degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici - Violazione del principio del concorso pubblico

(Cost., artt. 3, 51 comma 1, 97; L. n. 296/06, art. 1 commi da 513 a 543; L. n. 244/07, art. 3, comma 94; L.R. Veneto, n. 3/08, artt. 1 e 4 commi 1, 2 e 4)

È illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., l'art. 1 della legge regionale del Veneto n. 3 del 2008, con il quale la stabilizzazione del personale precario del Servizio sanitario nazionale, già prevista dalla normativa regionale in favore della dirigenza medica e veterinaria, è stata estesa a tutti i profili professionali del ruolo sanitario. È illegittimo, per violazione degli artt. 3, 51, primo comma e 97 Cost., l'art. 4, commi 1, 2 e 4 della medesima legge regionale, con il quale la stabilizzazione viene estesa al personale degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici.

@ Il testo integrale della sentenza è disponibile su: www.ipsoa.it/villavoronellagiurisprudenza

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

Conforme	Corte cost., 14 luglio 2009, n. 215; Corte cost., 9 novembre 2006, n. 363
Difforme	Trib. Trani (ord.), 2 marzo 2009

IL COMMENTO

di Elena Pasqualetto

La Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale della normativa regionale veneta tesa ad estendere la stabilizzazione a categorie di lavoratori "precari" diverse da quelle prese in considerazione dalla normativa statale. A tale fine la Corte pone l'accento principalmente sulla questione relativa alla violazione del principio del concorso pubblico di cui all'art. 97 Cost., senza approfondire i profili soggettivi della controversa disciplina. Non viene colta così l'occasione per chiarire i motivi per i quali la categoria dei dirigenti pubblici deve ritenersi esclusa da tale meccanismo e se, eventualmente, all'interno di tale composita categoria possano essere compiute alcune distinzioni, ad esempio per i dirigenti medici e sanitari del Servizio sanitario nazionale. La sottolineatura delle peculiarità di tali figure dirigenziali, fra le quali, in particolare, l'assenza di una relazione fiduciaria con il potere politico, potrebbe invece portare a negare una loro aprioristica esclusione da forme di stabilizzazione, e ciò per le medesime ragioni per le quali si deve, per converso, ritenere del tutto ragionevole l'esclusione da tali meccanismi del personale di diretta collaborazione degli organi politici.

Premessa

Con la decisione in epigrafe la Corte costituzionale perde un'altra occasione per fare chiarezza su alcune fra le numerose controverse questioni sollevate dall'interpretazione della normativa in tema di stabilizzazione dei dipendenti pubblici precari. Di più, il suo ultimo intervento contribuisce a mettere in luce talune delle ipocrisie e delle contraddizioni del complesso di regole che disciplinano i rapporti c.d. flessibili presso le pubbliche amministrazioni e, in particolare, le conseguenze dell'abusivo o, comunque, reiterato utilizzo dei medesimi. Come invero in altre precedenti occasioni, la Corte evita, in modo abbastanza disinvolto, di affrontare in modo diretto le questioni relative all'ambito di applicazione soggettivo delle regole sulle stabilizzazioni, per concentrare la sua attenzione esclusivamente sull'ormai svisceratissimo profilo della violazione del principio del concorso pubblico (1), oltre tutto con affermazioni che si prestano a più di un'osservazione critica. Non sembra opportuno in questa sede ripercorre la storia della vicenda "stabilizzazioni", inaugurata, nella sua ultima versione, con la finanziaria per il 2007 (L. 27 dicembre 2006, n. 296) nonché prorogata e ampliata con la finanziaria per l'anno successivo (L. 24 dicembre 2007, n. 244). Su di essa sono state infatti spese moltissime parole, non poche delle quali volte a denunciare i difetti che, da molteplici punti di vista, il sistema così costruito innegabilmente rivela (2).

Cogliendo alcuni fra gli spunti che l'ultimo intervento dei giudici delle leggi sollecita, appare piuttosto interessante soffermarsi su taluni dei profili, potremmo dire, soggettivi della disciplina *de qua*. Le numerose leggi regionali che, in (almeno dichiarato) ossequio alla disciplina statale, hanno regolato ed applicato nel proprio ambito territoriale meccanismi di tipo stabilizzatorio, hanno invero tentato di infilarsi tra le larghe maglie della normativa statale, mostrando una generale tendenza ad ampliare lo spettro delle ipotesi codificate a livello nazionale. Nel fare ciò esse hanno effettivamente operato nei limiti delle proprie competenze normative, così come delineate dall'art. 117 Cost. e come di recente riconosciute dalla stessa Corte costituzionale, la quale, con la sentenza 11 aprile 2008, n. 95, ha invero affermato con fermezza (richiamandosi anche ad una propria precedente decisione, la n. 380 del 2004) che «la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra

nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione» (3). Come è stato correttamente rilevato (4), questo significa che, nel disciplinare tale materia, gli unici limiti che le Regioni incontrano sono quelli previsti dal primo comma dell'art. 117, riguardanti sia lo Stato che gli enti territoriali, e relativi al rispetto della Costituzione medesima, dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. Lo Stato non potrebbe quindi neppure pretendere di determinare i principi fondamentali cui la legislazione regionale deve attenersi, essendogli tale prerogativa attribuita solo nelle materie oggetto di legislazione concorrente. Ciò offre una chiave di lettura importante per decifrare il senso della disposizione di cui al comma 565, lett. c), dell'art. 1 della L. n. 296/06, a mente del quale le Regioni, nel definire, *nella loro autonomia*, gli indirizzi della disciplina delle stabilizzazioni che gli enti del Servizio Sanitario Nazionale sono abilitati ad effettuare, *possono* (i corsivi sono di chi scrive) fare riferimento ai principi desumibili dalla disciplina statale, ed in particolare a quelli deducibili dai commi da 513 a 543 del citato art. 1. Il legislatore nazionale ha dunque prudentemente solo "suggerito" a quelli regionali di rimanere nei solchi da esso tracciati, non potendo spingersi più in là, pena la violazione del quarto comma dell'art. 117 Cost.

Note:

(1) In argomento si veda la recentissima Corte Cost., 15 gennaio 2010, n. 9.

(2) Fra le voci più critiche: M. Miscione, *Stabilizzazione del precariato nella P.A.*, in *Dir. prat. lav.*, 2008, 1906, che preferisce parlare di sanatoria piuttosto che di stabilizzazione. «Numerosi possibili profili di incostituzionalità» sono individuati nella normativa *de qua* da F. Pantano, *La legittimità costituzionale delle norme sulla c.d. "stabilizzazione" dei lavoratori a termine nella finanziaria 2007: precarietà, eguaglianza e buon andamento*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2008, 554; Id., *La c.d. «stabilizzazione» dei lavoratori non a termine nella Finanziaria 2007 ed il «buon andamento» della pubblica amministrazione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2007, 635. Secondo D. Serra e L. Busico, *La stabilizzazione dei precari del pubblico impiego*, in questa *Rivista*, 2009, 1202, la normativa in esame è inidonea a garantire l'efficienza e il buon andamento dell'amministrazione ed è quindi in contrasto con l'art. 97 Cost. Per una diversa impostazione, più benevola nei confronti delle stabilizzazioni, cfr. B. Caruso, *La regolazione "a doccia scozzese" del lavoro pubblico. Rigidi, flessibili, precari, di nuovo rigidi*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2008, 249 ss.

(3) In argomento cfr. anche A. Topo, *Legge e autonomia collettiva nel lavoro pubblico*, Padova, 2008, 61 ss. R. Salomone, *Il lavoro pubblico regionale e il nuovo art. 117 Cost. all'esame della Corte costituzionale*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2003, 606; A. Topo, *Legge e autonomia collettiva nel lavoro pubblico*, Padova, 2008, 61 ss.

(4) In questo senso, cfr. C. De Martino, *La Consulta dichiara illegittima la stabilizzazione dei dirigenti del servizio sanitario nazionale*, in questa *Rivista*, 2009, 1232 ss.

A dispetto di tale (tutto sommato abbastanza piana) lettura della disposizione da ultimo analizzata, tra le principali censure sollevate nei confronti della normativa regionale da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri vi è invece proprio quella relativa ad una pretesa violazione dei principi contenuti nei commi da 513 a 543 dell'art. 1 della L. n. 296/06 (oltre che nell'art. 3, comma 94, della L. n. 244/07), anche se, per la verità, il ricorrente prospetta la questione sotto un angolo visuale un po' particolare, sostenendo che tali disposizioni costituiscono «principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica», cui le Regioni devono attenersi per non creare discipline in conflitto con il secondo comma dell'art. 117 Cost. Come si vedrà meglio più avanti, la Corte nella sentenza commentata neppure prende in considerazione questa censura di incostituzionalità, ritenendola assorbita da quella relativa alla violazione dell'art. 97 Cost. (cui vengono affiancati, sia pure in modo sfumato, gli artt. 3 e 51, primo comma). Questa impostazione, pur se indubbiamente «ergonomica» (per i risparmi di ragionamento giuridico che consente alla Corte), ha tuttavia, come si è anticipato, il difetto di lasciare in ombra tutta una serie di interessanti questioni, sulle quali si cercherà appunto in questa sede di svolgere qualche riflessione.

La prima questione, relativa alla stabilizzabilità dei dirigenti del Servizio sanitario nazionale

Devono a questo punto essere ricostruite le controverse tematiche portate all'attenzione dei giudici della Consulta nella vicenda in esame. I punti di prospettata collisione fra normativa regionale e Costituzione sono sostanzialmente due, e riguardano, il primo, la stabilizzabilità dei dirigenti del Servizio sanitario nazionale, il secondo, la stabilizzabilità del personale di diretta collaborazione degli organi politici, entrambe previste da recenti interventi del legislatore veneto, asseritamente interpretativi o attuativi di precedenti leggi regionali in materia di stabilizzazioni.

Per quanto attiene alla prima questione, è necessario ulteriormente premettere che con l'art. 1, comma 565, lett. c), della già menzionata L. n. 296/06 il legislatore nazionale ha stabilito che gli enti del Servizio sanitario nazionale, dopo aver individuato la consistenza del personale in servizio alla data del 31 dicembre 2006 ed impiegato con contratti di lavoro a termine o di collaborazione coordinata e continuativa o, ancora, con altre forme di lavoro flessibile, possano «verificare» la possibilità di «trasforma-

re» le posizioni di lavoro già ricoperte da tale personale precario in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato. Ciò deve avvenire nell'ambito di un programma annuale di revisione «delle predette consistenze», finalizzato alla riduzione della spesa complessiva per il personale. Come si è anticipato, la legge ha altresì ammesso che le Regioni, nella definizione degli indirizzi da seguire a tale scopo, «possano» fare riferimento, «nella loro autonomia», ai principi desumibili dalle disposizioni di cui ai commi da 513 a 543 del medesimo art. 1.

A quanto previsto dall'art. 1, comma 565, lett. c), della L. n. 296/06, il Veneto ha dato attuazione con l'art. 2 della legge regionale 16 agosto 2007, n. 22, a tal fine autorizzando la Giunta regionale «ad adottare disposizioni per la stabilizzazione a domanda, con la necessaria gradualità, del personale precario del Servizio sanitario nazionale, ivi compreso quello medico e veterinario».

Successivamente la legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 3, (che si autodefinisce di «interpretazione autentica» del citato art. 2 (5)) ha previsto, all'art. 1, che le parole «personale precario» ivi impiegate «devono intendersi riferite anche a tutti i profili professionali dirigenziali del ruolo sanitario, oltre che i medici e i veterinari» (6).

Su tale ultimo intervento si è però appuntata l'attenzione del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale ha obiettato di fronte alla Corte costituzionale che in tal modo la legge regionale n. 3/08 ha «in realtà esteso, con effetto innovativo, la stabilizzazione del personale precario del SSN anche ai profili di livello dirigenziale», così realizzando una violazione dei criteri e dei limiti previsti nell'art. 1, commi da 513 a 543, della L. n. 296/06, oltre che nell'art. 3, comma 94, della L. n. 244/07, e quindi dei principi

Note:

(5) Dubbi sul reale carattere interpretativo della normativa *de qua* sono sollevati da G. Lazzari, *Legge regionale veneta di interpretazione autentica*, in www.Osservatoriosullefonti.it, 2008, 3-4.

(6) Sulle variegate tipologie dirigenziali nel Servizio sanitario nazionale, cfr. F. Marinelli, L. Sgarbi (a cura di), *Dirigenza aree III e IV - Dirigenza della Sanità*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni*, Milano, 2005, I, 605 ss., che ricordano come nel settore sanitario esistano ben quattro diverse «dirigenze»: la dirigenza medica e veterinaria; la dirigenza dei ruoli medico non sanitario, amministrativo, tecnico e professionale; il «top management» (costituito dal Direttore generale, dal Direttore Amministrativo e dal Direttore Sanitario); infine la nuova dirigenza per le professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione e della professione ostetrica. In argomento, cfr. anche G. Gardini, *Il riordino della dirigenza pubblica e i riflessi sulla dirigenza sanitaria*, in C. Bottari e P. Tullini (a cura di), *La dirigenza sanitaria*, Rimini, 2004, 85 ss.; S. Dragonetti, A. Pozzi, M. Ricciardi, N. Speranza, *Il personale delle aziende sanitarie*, Milano, 2002.

della normativa statale in tema di stabilizzazione dei lavoratori nel settore pubblico, dai quali risulterebbe l'esclusione da siffatte misure del personale precario di livello dirigenziale. E poiché queste norme devono considerarsi principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, la normativa contestata lederebbe l'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

Si deve a questo punto effettivamente riconoscere che l'esclusione del personale dirigenziale dal meccanismo "generale" (intendendosi per tale quello definito dalla legge statale) delle stabilizzazioni sembra costituire un dato acquisito e non contestato. Essa è invero desumibile da più di uno dei numerosi commi richiamati, dove il legislatore nazionale fa riferimento al «personale non dirigenziale» (7). La convinzione della necessità giuridica di siffatta delimitazione soggettiva emerge poi dalla Direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica del 30 aprile 2007, n. 7, dedicata proprio alle stabilizzazioni previste dalla finanziaria per il 2007, ed è ribadita dalla circolare del 18 aprile 2008, n. 5, sempre del Dipartimento della Funzione Pubblica, emanata dopo che, con la L. n. 244/07, è stato confermato, prorogato ed ampliato il meccanismo stabilizzatorio previsto dalla finanziaria per l'anno precedente.

La ragione dell'esclusione del personale dirigenziale dalle procedure di consolidamento *de quibus* viene individuata in quest'ultima Direttiva nella circostanza che le tipologie contrattuali a tempo determinato previste per i dirigenti «sono contenute in disposizioni speciali in cui prevale l'esigenza di una scelta fondata sull'*intuitus personae* ed accompagnata spesso dalla previsione di un contingente limitato di posti». Da ciò il Dipartimento deduce che «non si rinvenivano in questo caso i presupposti di utilizzo improprio del tempo determinato in quanto i rapporti si svolgono nel rispetto della normativa di riferimento senza determinare aspettative in capo agli interessati».

Quest'ultima parte del ragionamento, nella sua quasi ingenua linearità, induce ad interrompere la (sin qui asettica) ricostruzione dei termini giuridici della vicenda, per sottolineare come in tal modo il Dipartimento della Funzione Pubblica focalizzi l'attenzione proprio su una delle più gravi ed intrinseche contraddizioni della normativa statale in tema di contratti flessibili e stabilizzazioni. Ed invero, affermare che il motivo per cui i dirigenti non sono stabilizzabili consiste nel fatto che, non prestandosi (per la loro stessa natura) i rapporti di lavoro a tempo determinato con costoro ad utilizzi giuridicamente «non appropriati», viene meno ogni ragione di inter-

vento su di essi con meccanismi di tipo sanante, significa riconoscere senza alcun pudore che le stabilizzazioni non sono altro che un *escamotage* per non dare applicazione, nella sua interezza, all'art. 36 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (c.d. testo unico sul pubblico impiego privatizzato). Se invero al fondo del reiterato (o troppo continuato) utilizzo, da parte della pubblica amministrazione, di un prestatore con contratti di lavoro «flessibili» (primi fra tutti i contratti a tempo determinato) non vi è realmente un'esigenza temporanea ed eccezionale, la rigorosa applicazione del citato art. 36 dovrebbe condurre semplicemente a soluzioni di tipo risarcitorio in favore del lavoratore indebitamente impiegato, oltre che all'emersione della responsabilità a carico del dirigente colpevole di tale abusivo utilizzo. L'autorizzazione, data alle P.A. con le due finanziarie citate, ad un'ampia sanatoria delle conseguenze dei propri illegittimi comportamenti (8) costituisce invece la negazione dell'imperatività e dell'effettività dello stesso art. 36, oltre che una non troppo velata ammissione di colpevolezza dell'ordinamento interno nei confronti della disciplina comunitaria in tema di effetti degli abusi dei contratti flessibili nel settore pubblico (9).

Al riportato ragionamento del Dipartimento della Funzione Pubblica possono, inoltre, da un diverso punto di vista, muoversi alcuni ulteriori appunti. Da un lato infatti non è sostenibile a priori l'impossibi-

Note:

(7) Fra questi vi sono i commi 519 e 526, cui può aggiungersi il comma 558 (che non compare però fra quelli richiamati), riguardante il personale delle autonomie regionali e locali. L'idea che l'immissione in ruolo riguardi solo il personale non dirigenziale è condivisa da D. Serra, L. Busico, *La stabilizzazione dei precari del pubblico impiego*, cit., 1198.

(8) Di un intervento volto a «sanare situazione che si protraggono da lungo tempo e che hanno disatteso le norme che regolano il sistema di provvista di personale nelle pubbliche amministrazioni e creato diffuse aspettative nei dipendenti così assunti» parla anche la citata Direttiva n. 7 del 2007 (al punto 2).

(9) Ed invero una parte della dottrina sostiene con vigore la tesi secondo cui la stabilizzazione del precariato prevista dalle leggi in esame costituisce una adeguata misura volta proprio a sanzionare gli abusi compiuti dalle pubbliche amministrazioni, come tale imposta dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia: così V. De Michele, *Il diritto all'assunzione quale misura sanzionatoria imposta dal diritto comunitario*, in questa *Rivista*, 2009, 377. Sulla stessa lunghezza d'onda: C. De Martino, *La Consulta dichiara illegittima la stabilizzazione dei dirigenti del servizio sanitario nazionale*, cit., 1229 ss. Anche in giurisprudenza si ritrova talvolta l'esplicita condivisione della scelta normativa di «eliminare o almeno ridurre il precariato», con l'affermazione per cui proprio siffatta esigenza costituisce una delle situazioni particolari che consentono di derogare al principio del concorso pubblico di cui all'art. 97 Cost.: in questo senso TAR Puglia-Lecce, sez. III, 19 gennaio 2008, n. 125, in *Lav. pubbl. amm.*, 2008, 123, con nota di M. Danza; in *Foro it.*, 2008, III, 419.

lità (giuridica e fattuale) di un impiego distorto anche dei contratti a termine con il personale dirigenziale. Dall'altro lato è evidente che, così argomentando, si inaugura un percorso logico che, per coerenza, dovrebbe portare ad estromettere dal beneficio della stabilizzazione tutti coloro che siano stati correttamente utilizzati dalle P.A. in questi anni, e quindi, ad esempio, i lavoratori non dirigenti che siano stati parte di contratti di lavoro "sinceramente" a termine, magari ritualmente prorogati o ripetuti, sino a raggiungere in modo legittimo l'anzianità di servizio richiesta dalla legge. E per vero questo sembra essere proprio il *leit motiv* dell'impostazione del Dipartimento della Funzione Pubblica che, nel passare in rassegna talune delle categorie escluse, in diversi passaggi ribadisce che queste limitazioni soggettive sono dovute al fatto che le ipotesi contemplate dalle legge sono configurate in modo tale che «è escluso il prodursi di forme di precariato» o, ancora, che in questi casi «non si generano forme di precariato o aspettative di assunzioni a tempo determinato».

Su questa ed altre intrinseche contraddizioni della disciplina sulle stabilizzazioni molto ancora ci sarebbe da dire, ma il più specifico aspetto sul quale si vuole in questa sede fissare l'attenzione è un altro. È dubbio infatti, a parere di chi scrive, che la limitazione soggettiva così individuata ad opera della normativa nazionale si traduca necessariamente in un identico vincolo per quella regionale. Si è già più volte sottolineata la circostanza per cui è la lettera stessa della L. n. 296/06 a deporre in favore della tesi per cui le Regioni sono abilitate, ma non obbligate, a fare riferimento ai principi desumibili dalla normativa statale (10). Ulteriore elemento di carattere letterale che milita nel senso di una non aprioristica esclusione dei dirigenti dalle stabilizzazioni è desumibile dallo stesso comma 565, lett. c), dell'art. 1 della finanziaria per il 2007, dedicato al SSN, il quale, diversamente da altre disposizioni in materia, parla genericamente di «personale dipendente» (11). Né decisivo in favore di tale discussa esclusione appare l'argomento desumibile da quanto previsto alla lett. e) del comma 565 dell'art. 1, ove si stabilisce che nelle procedure di reclutamento della dirigenza sanitaria (svolte in attuazione della legge stessa) deve essere valutato (ai sensi degli artt. 27, 35, 39, 43, 47 e 55 del D.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483) il servizio prestato presso l'azienda che bandisce il concorso nelle forme di cui alla lett. a), e cioè con contratti a tempo determinato, o di collaborazione coordinata e continuativa, o con altre forme di lavoro flessibile

o convenzioni. Se invero da tale previsione potrebbe dedursi che nelle intenzioni del legislatore la dirigenza sanitaria deve essere esclusa dalle stabilizzazioni, essendo piuttosto soggetta a procedure di reclutamento ordinarie, nell'ambito delle quali vanno tuttavia riconosciuti come titoli rilevanti gli eventuali pregressi servizi precari, in realtà non si può escludere la compatibilità fra tale ultima previsione ed il meccanismo stabilizzatorio, potendosi intendere la lett. e) del comma 565 dell'art. 1 come norma che consente di dare rilevanza a periodi di servizio che non raggiungono la durata minima per la stabilizzazione o che si collocano in un arco di tempo diverso da quello individuato come utile dalla finanziaria.

Va detto inoltre che se la legge regionale veneta impugnata avesse indebitamente ecceduto nel ricomprendere fra i soggetti stabilizzabili anche i dirigenti, siffatto vizio sarebbe già ascrivibile alla prima legge regionale in materia, e cioè alla L.R. n. 22/07, che parla di stabilizzazione del «personale precario del Servizio sanitario nazionale, ivi compreso quello medico e veterinario». Come rileva infatti la Regione Veneto nella sua difesa, il personale medico e veterinario è tutto di livello dirigenziale (12). Senonché la L.R. n. 22/07 non è stata impugnata dallo Stato e ciò offre un ulteriore argomento di difesa alla Regione, secondo la quale in caso di accoglimento del ricorso si creerebbe un'inammissibile disparità di trattamento tra il personale dirigenziale medico, ammesso alla stabilizzazione, ed il personale dirigen-

Note:

(10) È quanto rileva anche A. Pozzi, *La stabilizzazione dei precari del pubblico impiego: tecniche legislative tra illusioni e principi costituzionali*, in www.giustizia-amministrativa.it, 12 (che pure non affronta la specifica questione relativa alla stabilizzabilità dei dirigenti), secondo il quale gli indirizzi fissati dalle Regioni nella loro autonomia sono in rapporto di coerenza *solo eventuale* con i principi desumibili dai commi da 513 a 543 dell'art. 1. Aggiunge anzi l'Autore citato che le disposizioni di cui ai commi richiamati, per il loro carattere generico e fuorviante, «non consentono né consentono di estrapolare principi» e che, al più, solo da alcuni fra essi (commi 519, 528, 529 e 538) si potrebbero estrarre alcuni principi *fondamentali*, fra i quali non compare tuttavia quello della limitazione della procedura al personale non dirigenziale.

(11) Anche per D. Serra e L. Busico, *La stabilizzazione dei precari del pubblico impiego*, cit., 1199, le norme dirette agli enti del Servizio sanitario nazionale presentano una portata più ampia di quelle previste per le amministrazioni centrali.

(12) Anche se si tratta di una dirigenza del tutto particolare, in un certo senso "convenzionale", in quanto caratterizzata da alta qualificazione «sul piano tecnico, scientifico e professionale, ma priva, dal punto di vista dell'organizzazione gerarchica del lavoro, dei requisiti che contraddistinguono la dirigenza socialmente tipica»: così F. Marinelli, L. Sgarbi (a cura di), *Dirigenza aree III e IV - Dirigenza della Sanità*, cit., 605.

ziale amministrativo, da questa escluso (13). Ma anche questa prospettiva è smentita dalla Corte costituzionale, che della norma regionale impugnata offre un'interpretazione ancora diversa. Per essa infatti la disposizione contestata mira ad estendere la stabilizzazione agli altri profili professionali del ruolo sanitario, diversi dai già compresi medici e veterinari, e cioè ai farmacisti, biologi, chimici, fisici e psicologi, «restando invece ancora esclusi i dirigenti dei ruoli professionale, tecnico e amministrativo». Come si comprende, la confusione sulla questione è massima, non essendoci fra i contendenti ed il giudice neppure un minimale accordo sul significato letterale delle espressioni usate e, conseguentemente, sugli effetti giuridici prodotti dalla legge contestata.

La questione esegetica viene comunque lasciata sullo sfondo, dato che la Corte, come già detto, ritiene decisiva ed assorbente la censura relativa alla violazione dell'art. 97 Cost. Le uniche parole dedicate in modo specifico alla categoria dirigenziale o, meglio ancora, a quella della dirigenza sanitaria, sono quelle volte ad evidenziare l'importanza che la selezione concorsuale assume per essa, e ciò in considerazione dell'indubbio rilievo che le prestazioni dei soggetti che vi appartengono rivestono per la migliore organizzazione del Servizio sanitario stesso.

Un dato è comunque certo: la Corte costituzionale, in tutte le occasioni nelle quali si è trovata ad occuparsi di normative regionali che consentivano la stabilizzabilità del personale di qualifica dirigenziale, è giunta sempre alla bocciatura delle soluzioni elaborate dai legislatori regionali, senza tuttavia affrontare mai *ex professo* la questione.

Il precedente più vicino (e per certi aspetti simile a quello qui analizzato) è costituito dalla sentenza 14 luglio 2009, n. 215 (14), emessa in seguito all'impugnativa, da parte dello Stato, di una legge della Regione Campania (la n. 5 del 14 aprile 2008) che aveva previsto che a usufruire della stabilizzazione potesse essere anche il personale di primo livello dirigenziale impiegato presso gli enti del Servizio sanitario nazionale con contratti a termine. Si trattava, più specificamente, di ampliare il beneficio *de quo* al personale precario dei ruoli professionali e sanitari, quali medici, biologi, farmacisti, sociologi e psicologi. Pure in questa occasione dunque la Corte ha bocciato le scelte compiute in sede regionale, definendole "in controtendenza" rispetto ad un sistema che richiede procedure concorsuali di selezione dei dirigenti (oltre che strumenti di verifica del loro operato) (15). Il principale appunto mosso alla legge campana sembra essere legato al fatto che essa consente

la stabilizzazione dei dirigenti sanitari «senza individuare presupposti e criteri di selezione concorsuali». Ma ecco che ancora una volta il ragionamento della Corte disvela le contraddizioni di tutta la disciplina in materia. Le critiche rivolte alla legge della Regione Campania potrebbero infatti essere indirizzate, in modo assolutamente identico, alla legge statale che sta all'origine di questo "pasticcio", in quanto i presupposti per la trasformazione del rapporto in una relazione stabile sono da entrambe individuati nello stesso modo. Sia a livello nazionale che regionale si prevede infatti che, se i soggetti destinatari della stabilizzazione non sono stati selezionati *ab origine* mediante procedure di natura concorsuale o previste da norme di legge, essi devono essere assoggettati all'espletamento di prove selettive (16). Insomma il ragionamento della Corte (sia in quest'ultima che nella sentenza in epigrafe) da un lato "prova troppo" (in quanto dovrebbe portare a dichiarare incostituzionale anche la normativa nazionale), dall'altro lato si rivela fragile nel momento in cui tenta di met-

Note:

(13) Questa sembra essere in effetti l'interpretazione della disposizione contestata maggiormente corrispondente, se non alla lettera della medesima (che parla in modo ambiguo di «profili professionali» del ruolo sanitario), quantomeno alla *ratio* della stessa, così come è emerso nel corso dell'aspro dibattito politico e sindacale che ha accompagnato la vicenda e di cui vi è ancora evidente traccia nei commenti sul *web* (si veda, per tutti, il sito www.precarius.com). L'obiettivo perseguito in Veneto (anche se contestato all'interno della stessa maggioranza di governo regionale) era infatti dichiaratamente quello di estendere il processo di stabilizzazione a «tutte le figure professionali che operano nella sanità veneta, compreso il personale tecnico, tecnico professionale, amministrativo e sanitario»: così secondo un'agenzia ANSA del 6 novembre 2009, *Sanità: progetto legge per dirigenti medici non precari*, in www.ordinepsicologiveneto.it.

(14) Ed in effetti questa pronuncia viene richiamata nella sentenza in epigrafe, che ne ribadisce le conclusioni.

(15) È quasi troppo facile obiettare a questa critica che essa "prova troppo", in quanto potrebbe essere senz'altro riferita a tutti i meccanismi selettivi diversi da quello concorsuale, con generosità utilizzati dal legislatore ordinario, in particolare anche e proprio nelle ipotesi, sino ad oggi non considerate illegittime, delle stabilizzazioni operate a livello nazionale.

(16) Secondo una diversa e più radicale impostazione (A. Pozzi, *La stabilizzazione dei precari del pubblico impiego*, cit., 8) la circostanza che la finanziaria ammetta l'esistenza di rapporti di lavoro a tempo determinato costituiti mediante procedure diverse da quelle "selettive di natura concorsuale" è in contrasto con l'art 35, comma 4 *bis*, del T.U. e con il complesso delle regole sulle assunzioni precarie nella P.A., con la conseguenza che i rapporti così costituiti devono considerarsi "*extra ordinem*", "nulli per contrasto con norme imperative", e quindi neppure trasformabili in rapporti di ruolo. Le relative norme della finanziaria resterebbero così necessariamente "lettera morta". Si tratta, come si comprende, di una lettura diametralmente opposta a quella del Dipartimento della Funzione Pubblica che, come si è visto, giustifica la normativa sulle stabilizzazioni proprio come strumento risolutivo di situazioni "*contra legem*".

tere in correlazione (ma in modo aprioristico) il necessario rispetto del principio concorsuale con la categoria dei dirigenti sanitari. Né, con riferimento al primo profilo, è possibile obiettare che la questione di legittimità costituzionale delle finanziarie per gli anni 2007 e 2008 non sia mai stata sollevata in modo diretto. La Corte ha avuto invero di recente (con l'ordinanza n. 70 del 9 marzo 2009) (17) l'occasione per pronunciarsi sull'art 1, comma 519, della L. n. 296/06, giungendo tuttavia a dichiarare inammissibile la questione per ragioni legate all'indeterminatezza del *petitum* formulato dal rimettente (il Consiglio di Stato) (18). Interessante è, ad ogni modo, un passaggio di tale pronuncia, e precisamente quello in cui la Corte sottolinea, mostrando di condividere la scelta del legislatore statale, che «il superamento di una qualsiasi prova selettiva» costituisce requisito minimo ai fini dell'accertamento della professionalità del candidato alla stabilizzazione. È chiaro allora che se una simile argomentazione vale per la legge statale, essa deve poter essere spesa anche in favore di quella regionale.

Ma tornando sulla questione della stabilizzabilità dei dirigenti, vi è un'altra decisione della Corte costituzionale a poter essere annoverata fra quelle che rivelano una sorta di ostinato accanimento della medesima contro ogni tentativo di apertura in tale direzione che venga intrapreso dai legislatori regionali, anche se nel caso di cui ora si dirà non si tratta di stabilizzazioni in senso proprio. Con la sentenza del 9 novembre 2006, n. 363 (19), la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Provincia autonoma di Bolzano (la n. 3 del 20 giugno 2005) che, pur senza utilizzare l'espressione «stabilizzazione», delineava un procedimento avente effetti sostanziali non dissimili, consentendo invero di costituire, con delibera della Giunta provinciale, rapporti di lavoro a tempo indeterminato in favore di dirigenti, assunti originariamente a tempo determinato, dotati di una certa anzianità di servizio e giudicati meritevoli di assunzione stabile per avere svolto il proprio lavoro «con particolare successo». La legge provinciale è stata ritenuta contrastante con il principio del pubblico concorso non per il mero fatto di apparire derogatoria rispetto ad essa, ma per la circostanza di essere tale deroga (in astratto anche ammissibile, secondo quanto in effetti previsto dallo stesso art. 97, comma 3, Cost.) non rispondente a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico. La Corte ha inoltre puntato il dito sulle modalità previste per arrivare alla conferma in ruolo, evidenziando come la procedura regolata non delimitasse

in modo adeguato i presupposti per l'esercizio del potere di assunzione.

Se si vuole, a questo punto, cercare nella giurisprudenza la traccia di un diverso atteggiamento nei confronti del problema relativo alla stabilizzabilità del personale con qualifica dirigenziale, non resta che fare riferimento ad una coraggiosa decisione del Tribunale di Trani. Con l'ordinanza del 2 marzo 2009 (20), emessa in un procedimento *ex art. 700 c.p.c.*, il giudice del lavoro pugliese sostiene invero con forza la tesi secondo cui gli unici soggetti che, in ragione della loro qualifica, non sono stabilizzabili, né in sede nazionale né in sede regionale, sono i dirigenti apicali, il cui rapporto con la P.A. è invero fondato sull'*intuitus personae* ed ha una forte caratterizzazione di tipo fiduciario. È dunque in questo modo che, secondo il Tribunale, va letto il ragionamento effettuato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nella circolare n. 5/08 a proposito dei soggetti esclusi dalla stabilizzazione (21), «scongiurando qualsiasi equivoco di "interpretazione letterale" del termine "dirigente" menzionato nella legge». Questo significa, sembra dire ancora il Tribunale, che è necessario verificare di volta in volta la reale natura del rapporto intercorrente fra il datore di lavoro

Note:

(17) In *Riv. it. dir. lav.*, 2009, II, 677, con nota di S. Borelli, *La ragionevolezza dei criteri selettivi dei beneficiari delle procedure di stabilizzazione nella pubblica amministrazione*.

(18) E la dottrina ha maliziosamente ma correttamente osservato che «con tutto probabilità, il Giudice delle leggi ha colto il pretesto della non perfetta redazione dell'ordinanza di rimessione per non metterci voce»: così S. Borelli, *La ragionevolezza dei criteri selettivi*, cit., 682. Coerenza vorrebbe infatti che la Corte ricordasse di avere in passato affermato che «la giurisprudenza di questa Corte è ferma nel ritenere contrastante con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione la norma che consente il riconoscimento, agli effetti economici, del servizio prestato sulla base di un rapporto di lavoro a tempo determinato, ovvero che equipara, a tutti gli effetti, il servizio comunque prestato a quello espletato nell'ambito del rapporto di pubblico impiego di ruolo, estendendo al primo il regime giuridico del secondo»: così Corte cost., 16-30 ottobre 1997, n. 320. L'incostituzionalità della l. 296/06 è stata invece dichiarata con riferimento ad un diverso, specifico profilo, e precisamente per la parte in cui il comma 560 dell'art. 1 della medesima pretendeva di trovare applicazione anche alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano: così Corte cost., 2 aprile 2008, n. 95.

(19) In questa *Rivista*, 2007, 263, con nota di M. G. Greco, *La deroga legislativa al principio costituzionale del concorso per l'accesso al pubblico impiego: natura e limiti*.

(20) In questa *Rivista*, 2009, 373, con nota di V. De Michele, *Il diritto all'assunzione quale misura sanzionatoria imposta dal diritto comunitario*.

(21) Ed in effetti nella circolare si legge che «le tipologie contrattuali a tempo determinato previste per dette categorie sono contenute in disposizioni speciali in cui prevale l'esigenza di una scelta fondata sull'*intuitus personae* ed accompagnata spesso dalla previsione di un contingente limitato di posti».

pubblico e i suoi dipendenti di più elevato livello, i dirigenti appunto. Da ciò consegue che nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, ove il rapporto con tutti i dirigenti, essendo governato dall'art. 19 T.U., ha senza dubbio un'intensa connotazione fiduciaria, è corretto escludere dalla stabilizzazione chiunque, a qualunque livello, rivesta la qualifica dirigenziale. Se invece si tratta del Servizio sanitario nazionale diventa rilevante la particolarissima posizione dei dirigenti di primo livello, dotati di elevata qualificazione professionale ma privi di qualunque facoltà decisionale e manageriale, e soprattutto, di un legame di tipo fiduciario con la P.A. datrice di lavoro.

Va detto a questo punto che la tesi del Tribunale di Trani sconta sicuramente qualche incertezza, ad esempio a proposito della non chiara distinzione che essa sottende tra sistemi di accesso alla qualifica dirigenziale e modalità di conferimento degli incarichi (22). Ciononostante essa risulta apprezzabile nella misura in cui tenta di spiegare e delimitare l'esclusione dei dirigenti dalle stabilizzazioni in modo alternativo a quello proposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica con il suo contraddittorio (e sopra criticato) ragionamento sul precariato e sulle "aspettative degli interessati".

Nell'ordinanza *de qua* vi è inoltre un'eco delle recenti elaborazioni giurisprudenziali che, ancora una volta facendo leva sulla variabile intensità dell'elemento fiduciario e personale nel rapporto del dirigente con la P.A., hanno tentato di riportare a razionalità l'intricato complesso di regole, di matrice statale e regionale, in materia di *spoils system*, ormai sostanzialmente accettato solo per gli incarichi di funzione dirigenziale di tipo apicale (23).

La spiegazione così fornita circa il reale criterio da utilizzare per scriminare, nell'ambito della variegata categoria dirigenziale, chi possa legittimamente aspirare a forme di stabilizzazione (sul presupposto che ci sia, ovviamente, un'indicazione in tal senso da parte della legge regionale), potrebbe inoltre restituire razionalità alla soluzione normativa (infruttuosamente) elaborata dal legislatore veneto, e ciò se ad essa si attribuissero proprio quel significato e quegli effetti che la stessa Corte costituzionale ha dichiarato di voler dedurre dall'art. 1 della L.R. n. 3/08. L'estensione della stabilizzazione ai profili del ruolo sanitario (diversi dai già ricompresi medici e veterinari), e cioè ai farmacisti, biologi, chimici, fisici e psicologi, sarebbe infatti perfettamente in linea con l'idea di escludere dal consolidamento in ruolo solo coloro che, non solo appartengono alla categoria dirigenziale, ma sono, *in primis*, legati da

un rapporto particolare con il vertice dell'ente (24). Ma, come si è visto, la Corte costituzionale, pur accogliendo proprio questa interpretazione del citato art. 1, lo ha ritenuto comunque in contrasto con la Costituzione.

La seconda questione, relativa alla stabilizzabilità del personale di diretta collaborazione con gli organi politici

L'idea che il carattere personalissimo della relazione con il datore di lavoro costituisca l'unico vero ostacolo ad un consolidamento della posizione del dirigente risulta, inoltre, perfettamente in linea con la spiegazione fornita dalla Corte, sempre nella sentenza in epigrafe, per affermare l'incostituzionalità della seconda fra le disposizioni regionali impugnate dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Anche a questo proposito, è necessario riassumere brevemente "l'antefatto" della questione di legittimità costituzionale. Con l'art. 96 della legge della Regione Veneto 27 febbraio 2008, n. 1, è stato dapprima previsto il «completamento del processo di stabilizzazione dei lavoratori precari della Regione Veneto, in attuazione della legge 24 dicembre 2007, n. 244». Successivamente, con l'art. 4 della legge regionale 26 giugno 2008, n. 3, il Veneto ha, ancora

Note:

(22) Si deve infatti ricordare che la diversa "dose di fiduciarità" che può caratterizzare il rapporto del dirigente pubblico con la P.A. è legata non tanto alle modalità di instaurazione del rapporto di lavoro, e quindi di acquisizione della qualifica dirigenziale (regolate dagli artt. 28 e 28 *bis* del T.U.), ma alla tipologia di incarico di cui il dirigente risulta affidatario. Per quanto concerne le amministrazioni statali, accanto agli incarichi "apicali" o a quelli di funzione dirigenziale di livello generale (commi 3 e 4 dell'art. 19), vi sono invero i meno impegnativi incarichi di direzione di uffici di livello "meramente" dirigenziale (comma 5), e gli ancor più "tecnici" incarichi aventi ad oggetto funzioni ispettive, di consulenza, studio, ricerca e consimili (comma 10). Pur restando infatti tutti questi incarichi assoggettati alle medesime regole per quanto concerne i criteri di attribuzione (specificati nel primo comma dell'art. 19, così come modificato dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150), diversi sono, anche e soprattutto dal punto di vista del loro grado di caratterizzazione "politica", i soggetti abilitati ad adottare i "provvedimenti" di conferimento, ciò che non può non riflettersi sulla natura dei rapporti che si vengono ad instaurare con i dirigenti incaricati.

(23) In argomento A. Vallebona, *Spoils system solo per il vertice*, in *Mass. giur. lav.*, 2007, 361.

(24) È quanto si può, ad esempio, affermare per il Direttore Generale dell'Azienda sanitaria, legato da uno strettissimo rapporto fiduciario con gli organi politici regionali. Va peraltro ricordato che vi è anche chi nega che la relazione del Direttore generale con la ASL (così come quella degli altri componenti il c.d. *top management*, e cioè il Direttore Amministrativo ed il Direttore Sanitario) sia definibile come di lavoro subordinato: così M. Sgroi, *La dirigenza del Servizio Sanitario Nazionale*, in F. Carinci, L. Zoppoli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commentario*, Torino, 2004, 1011 ss.

una volta, preteso di fornire un'interpretazione autentica della norma da ultimo citata, stabilendo, al comma 1, che l'art. 96 si applica anche al personale assunto ai sensi degli artt. 178 e 179 della L.R. 10 giugno 1991, n. 12, e degli artt. 8 e 19 della L.R. 10 gennaio 1997, n. 1, e cioè al «personale degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici», prevedendo per questi lavoratori una «procedura selettiva riservata» e specificando (al comma 2 del medesimo art. 4) che i candidati sono esentati da tale procedura selettiva se, in riferimento alla qualifica per cui si procede a stabilizzazione, abbiano già superato una selezione pubblica per l'assunzione presso la Regione Veneto o altro ente pubblico (il comma 4 disciplina invece le condizioni per la valutazione dell'anzianità di servizio ai fini della stabilizzazione). Come premesso, la Presidenza del Consiglio ha ritenuto ancora una volta le norme regionali *de quibus* in contrasto con i principi della legge statale in materia di stabilizzazioni (art. 1, commi da 513 a 543, della L. n. 296/06, oltre che art. 3, comma 94, della L. n. 244/07), da cui sarebbe invero desumibile l'esclusione dalle procedure di stabilizzazione per il personale degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici (ciò che è, in effetti, affermato a chiare lettere dall'art. 3 da ultimo citato, ed è quindi frutto di una scelta normativa esplicitata per la prima volta con la finanziaria per il 2008 (25)). Fra le censure sollevate vi è poi quella relativa al fatto che l'art. 1, comma 519, della L. n. 296/06 prevede un criterio temporale difforme rispetto a quello di cui alla legge regionale contestata (art. 4, comma 4), ed infine la circostanza che le norme regionali derogano in modo ingiustificato alla regola del concorso pubblico, posta a sua volta a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità della P.A., con conseguente violazione degli artt. 3, 51, primo comma e 97 della Costituzione.

Alle critiche così riassunte la Regione Veneto ribatte che l'esclusione dalle procedure *de quibus* del personale di diretta collaborazione con gli organi politici disposta dalla normativa statale riguarda solo i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e non invece i lavoratori parti di contratti a termine, facendo a tal fine leva sulla lettera della legge. Ed in effetti si deve riconoscere che il legislatore statale, del tutto inopinatamente, ha collocato la frase che pone il divieto di stabilizzare il personale di diretta collaborazione con gli organi politici all'interno della disposizione che si riferisce ai contratti di collaborazione, precisando anzi che l'esclusione va riferita «alle procedure di stabilizzazione di cui alla presente lettera». Ciò premesso, la difesa re-

gionale eccepisce altresì l'infondatezza della censura riferita al criterio temporale impiegato dalla normativa regionale, che in modo non illegittimo dà rilievo a tutta l'anzianità di servizio maturata da tali soggetti (26). La censura relativa al principio concorsuale viene, infine, respinta assumendo che la legge regionale individua «un'ipotesi di deroga legislativa a tale principio, autorizzata dall'art. 97 Cost. e giustificata sia dall'esigenza della pubblica amministrazione di coprire posti in organico mediante personale già ampiamente rodato e formato, sia dal bisogno di promuovere l'occupazione e realizzare concretamente il diritto al lavoro dei dipendenti che hanno fornito per lungo tempo prestazioni di lavoro a favore dell'amministrazione».

La Corte costituzionale accoglie, anche per questa parte, la questione di legittimità costituzionale proposta. Dapprima sottolinea gli aspetti per i quali la normativa regionale impugnata deve considerarsi derogatoria del principio del concorso pubblico, puntando il dito sul carattere riservato della procedura (in aperto contrasto con la natura pubblica e comparativa del concorso) nonché sull'insufficienza della condizione del superamento di una «qualsiasi selezione pubblica» (con ciò contraddicendo tuttavia in modo palese quanto affermato nella già citata ordinanza n. 70/09). Successivamente chiarisce i motivi per i quali ritiene che siffatte deroghe non possano ritenersi giustificate «da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico», e qui il ragionamento si fa più convincente. A tale scopo la Corte mette infatti l'accento sulla particolare natura del rapporto intercorrente fra l'organo politico e i soggetti che con questo direttamente collaborano e, coerentemente, possono essere da questo scelti ed assunti. Secondo i giudici della Consulta la stabilizzazione di questi lavoratori «impedirebbe ai titolari degli organi politici nella successiva legislatura di potersi valere, per la durata del mandato, di collaboratori di loro fiducia, se non accettando che il nuovo personale così assun-

Note:

(25) Nonostante ciò, già la Direttiva n. 7/07 aveva affermato che «in generale sono da ritenersi esclusi dall'intero processo di stabilizzazione del personale con rapporti di lavoro flessibile i contratti di lavoro a tempo determinato afferenti gli uffici di diretta collaborazione con l'autorità politica. Questi ultimi sono, infatti, caratterizzati, per loro stessa natura, dalla temporaneità, in quanto legati da un particolare rapporto fiduciario con il vertice politico e, pertanto, sono destinati naturalmente a concludersi con la scadenza del mandato o le dimissioni di questo».

(26) Sembra invero di potersi dedurre dalla sentenza che secondo la Regione, posto che l'ipotesi regolata a livello regionale costituisce un'ipotesi diversa da quella disciplinata dalla legge statale, non valgono per essa le limitazioni previste da quest'ultima.

to si aggiunga ad essi, con inevitabile aggravio del bilancio regionale».

Le medesime argomentazioni erano già state impiegate dalla Corte in una vicenda di qualche anno fa (27), quando essa aveva dichiarato incostituzionale alcune disposizioni di una legge della Regione Lazio (la n. 2 del 27 febbraio 2004) che consentiva a quest'ultima di costituire una società di servizi (ai sensi dell'art. 10, comma 1, D.Lgs. 1 dicembre 1997, n. 468), destinata a gestire i servizi di supporto alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale. Ai dipendenti di questa società il Consiglio regionale era tenuto ad attingere per reperire i propri collaboratori esterni, e cioè proprio quei lavoratori che, per definizione, sono legati da un rapporto fiduciario particolarmente intenso con gli organi di indirizzo politico della Regione e dei quali il regolamento di organizzazione del Consiglio regionale prevede che possono essere assunti per un periodo non superiore a cinque anni, e comunque di durata tale da non eccedere la durata della legislatura. In aperta contraddizione con tale ragionevole limitazione, la legge regionale *de qua* prevedeva che la società di servizi assumesse i propri dipendenti con contratti di lavoro a tempo indeterminato, in tal modo costringendo gli organi di vertice dei Consigli regionali delle legislature successive ad avvalersi di soggetti evidentemente "non propria di fiducia" e, correlativamente, precludendo loro di procurarsi collaboratori più graditi, «se non accettando che il nuovo personale così assunto si aggiunga ad essi, con inevitabile aggravio del bilancio regionale». In conclusione la Corte aveva ritenuto il sistema così delineato lesivo del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost (28).

La correttezza di quest'ultima parte dell'*iter* argomentativo seguito dalla Consulta non può essere messa in discussione. Essa appare inoltre perfettamente in linea con quanto in precedenza rilevato a proposito di ciò che la Corte "avrebbe potuto dire" sulla stabilizzabilità della categoria dirigenziale, e cioè che, ancor prima del travalicamento dei discussi limiti di ammissibilità delle deroghe al principio del concorso pubblico, ciò che veramente può ostare, sempre e comunque, alla consolidabilità in ruolo di qualsivoglia categoria di lavoratori è proprio la relazione personale e fiduciaria di questa con il potere politico. Siffatta caratteristica rende invero la stabilizzazione di questi lavoratori in evidente contrasto con il buon andamento dell'amministrazione, risolvendosi in un ingiustificato privilegio a favore di categorie di soggetti prescelti in base i criteri del tutto diversi da quelli che una decennale elaborazione

giurisprudenziale considera legittimamente utilizzabili nell'ambito di una procedura selettiva o concorsuale. Si arriva in tal modo, per altra via, a fissare l'attenzione ancora una volta sul principio del concorso, che può apparire direttamente violato da soluzioni del tipo di quelle tentate dai legislatori regionali, a condizione però che venga compiuta una adeguata (anche se non certo facile) scrematura delle diverse situazioni soggettive.

Note:

(27) Si tratta di Corte cost., 15 luglio 2005, n. 277.

(28) La Corte non aveva potuto invece, in quella occasione, fare leva sulla violazione del principio del concorso pubblico, posto che veniva in considerazione una norma che prevedeva l'assunzione di lavoratori da parte di un soggetto privato, la società di servizi di cui si è detto.