

## ***Le incerte stabilizzazioni del precariato della Regione Puglia nelle censure della consulta***

Fernando Caracuta – CSDN Sezione Lecce

Il blocco delle assunzioni nel settore pubblico, imposto con le leggi finanziarie a partire dal 2001 fino al 2006, impedendo l'assunzione a tempo indeterminato, ha spinto le pubbliche amministrazioni verso un'eccessiva utilizzazione di forme contrattuali flessibili avviate, nella maggior parte dei casi, non per ragioni tecniche, produttive, organizzative o sostitutive connesse a fabbisogni operativi di durata limitata, ma, al contrario, per fronteggiare fabbisogni lavorativi continuativi nel tempo.

L'utilizzo improprio di tali forme contrattuali, quindi, ha causato la crescita esponenziale di un precariato che ha assunto, fin dalle origini, criteri poco compatibili con i principi cardine dell'organizzazione e del funzionamento della Pubblica Amministrazione<sup>1</sup>.

Come evidenziato nella Direttiva n. 7, emanata dal Ministero per le Riforme e le innovazioni delle Pubbliche Amministrazioni in data 30.04.2007, "nelle situazioni oggetto della stabilizzazione prevista dalla legge finanziaria per l'anno 2007 di fatto si sono utilizzate tipologie di lavoro temporaneo per esigenze permanenti dell'amministrazione" che hanno mosso il legislatore ad intervenire "con la finalità di sanare situazioni che si protraggono da lungo tempo e che hanno disatteso le norme che regolano la provvista di personale nelle pubbliche amministrazioni e creato diffuse aspettative nei dipendenti così assunti, anche in violazione dell'art. 36 del d.lgs 165/2001"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> B. Caruso, *La regolazione "a doccia scozzese" del lavoro pubblico. Rigidi, flessibili, precari, di nuovo rigidi*, in *LPA*, 2008, 249 ss; M.T. Spadafora, *Le procedure di stabilizzazione del personale a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 1 comma 519 L. 296/2006 (Finanziaria 2007): natura e giurisdizione*, in *LPA*, 2009, 167 ss.; F. Pantano, *La cd. "stabilizzazione" dei lavoratori non a termine nella finanziaria 2007 ed il "buon andamento" della pubblica amministrazione*, in *LPA*, 2008, 638.

<sup>2</sup> F. Pantano, *cit.*, 645.

L'esigenza di arginare il fenomeno ed impedire il reiterarsi di simili situazioni ha spinto il legislatore a perseguire una politica del lavoro pubblico e privato in cui *“la forma normale di occupazione è il lavoro a tempo indeterminato”*.

## **La prima stabilizzazione**

Il primo intervento legislativo sulla cd. stabilizzazione dei lavoratori del pubblico impiego è rappresentato dall'art. 1, comma 519, della legge finanziaria per il 2007 (Legge n° 296/2006) che ha previsto la stabilizzazione a domanda del personale non dirigenziale in possesso di uno dei seguenti tre requisiti:

- a) in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi alla data di entrata in vigore della legge;
- b) che raggiunga il requisito del triennio in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006;
- c) che, pur non in servizio alla data di entrata in vigore della legge abbia svolto attività lavorativa a termine per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla predetta data<sup>3</sup>.

Tale norma, nel prevedere l'onere di presentare un'apposita domanda, ha subordinato la stabilizzazione dei predetti rapporti di lavoro a termine alla condizione che la relativa assunzione fosse avvenuta mediante procedure selettive di natura concorsuale o comunque previste da norme di legge. A tal fine è previsto, per coloro i quali siano stati assunti a tempo determinato con procedure diverse, che si provvederà alla loro stabilizzazione previo espletamento di prove selettive. Detta norma prevede, infine, che nelle more delle procedure di stabilizzazione le pubbliche amministrazioni continueranno ad avvalersi del personale in possesso dei predetti requisiti, ancora in servizio alla data del 31.1.2006.

---

<sup>3</sup> A. Pozzi, *“La stabilizzazione dei precari del pubblico impiego: tecniche legislative tra illusioni e principi costituzionali”*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); A. Pizzoferrato, *La stabilizzazione dei posti di lavoro nella Finanziaria 2007*, in *Lav. Giur.*, 3, 2007, 221 ss.; F. Pantano, *cit.*, 635 ss.; M.T. Spadafora, *cit.*, 172 ss..

Fatta eccezione per i lavoratori socialmente utili, che non hanno un rapporto di lavoro di natura subordinata con l'ente e che possono essere assunti solo se posseggono i requisiti testè indicati, per tutte le altre tipologie di lavoratori il requisito imprescindibile per la stabilizzazione è avere, o avere avuto, un rapporto di lavoro subordinato con l'ente pubblico. E' escluso, quindi, da tale operazione il personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (per il quale è, invece, disposta la riserva obbligatoria del 60% per le assunzioni a tempo determinato ai sensi del comma 559) ed il personale con contratto di somministrazione<sup>4</sup>.

Quanto al concetto di procedura selettiva, poiché il legislatore non ha utilizzato la locuzione "di natura concorsuale", si può ragionevolmente ritenere che non sarebbe necessaria la comparazione fra più soggetti, tipica della procedura concorsuale, ma è sufficiente solo una selezione volta ad accertare il possesso dei requisiti richiesti in relazione alla posizione da ricoprire (cfr. circolare interpretativa ANCI 28 marzo 2007).

Se ad una prima lettura può sembrare che tale disciplina sia stata pensata ed attuata dal legislatore proprio al fine di non incidere in maniera negativa sulla centralità del principio del pubblico concorso, analizzando nel dettaglio il contenuto delle procedure previste ed il concreto intento applicativo delle parti sociali, si evince che la volontà del legislatore è la stabilizzazione del precariato<sup>5</sup>.

Esaminando in dettaglio i presupposti della stabilizzazione, infatti, non si può fare a meno di osservare la coincidenza tra il requisito dei tre anni nell'ultimo quinquennio richiesto per la stabilizzazione con il periodo dei tre anni previsto dall'art. 4, comma 1, D.Lgs. n° 368/2001 quale durata massima del contratto a termine la cui violazione comporta la conversione in contratto a tempo indeterminato.

---

<sup>4</sup> S. Vallone, *Commento alla sentenza Corte Cost. 11.4.2008 n° 95*, in *Lav. Giur.*, 2008, 594 ss.

<sup>5</sup> L. Menghini, *Precarietà del lavoro e riforma del contratto a termine dopo le sentenze della Corte di Giustizia*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2006, I, 698; L. Nannipieri, *La Corte di Giustizia e gli abusi nella reiterazione dei contratti a termine: il problema della legittimità comunitaria degli art. 5 D.Lgs. n. 368/2001 e 36 D.Lgs. n. 165/2001*, in *RIDL*, 2006, II, 744.

Ne consegue da tanto che la *ratio* della disposizione è quella di consentire la trasformazione in rapporti a tempo indeterminato dei rapporti a termine svoltisi in violazione della normativa “comune” del contratto a tempo determinato, con l’obiettivo di aggirare il divieto di conversione stabilito dall’art. 36, comma secondo, D.Lgs 165/2001<sup>6</sup>.

### ***Il personale delle Autonomie Locali e del Servizio Sanitario Nazionale***

Le disposizioni riguardanti le Regioni e gli Enti Locali tenuti al rispetto del patto di stabilità sono del tutto simili a quelle, appena esaminate, relative a tutte le altre pubbliche amministrazioni. Di conseguenza, le Regioni e gli Enti Locali possono procedere, nei limiti dei posti disponibili in organico, alla stabilizzazione del personale in possesso degli stessi requisiti (e secondo le stesse procedure) testè riferite, nonché dei lavoratori socialmente utili utilizzati nei comuni con meno di 5.000 abitanti.

L’unica sostanziale differenza consiste nella configurazione del procedimento che, nel caso delle autonomie locali, è nella disponibilità delle amministrazioni che possono in piena autonomia decidere di avviare il procedimento di stabilizzazione, mentre per le restanti pubbliche amministrazioni occorre un’apposita domanda da parte del lavoratore.

Per quanto riguarda, invece, le disposizioni relative al Servizio Sanitario queste sembrano più preoccupate del contenimento delle spese per il personale piuttosto che del mantenimento dei livelli occupazionali e della stabilizzazione del precariato.

Il comma 565 della legge n. 296/2006, infatti, ha imposto agli enti del S.S.N., nell’ambito degli indirizzi fissati dalle Regioni nella loro autonomia, di individuare, insieme alla relativa spesa, la consistenza organica del personale dipendente a tempo indeterminato, a tempo

---

<sup>6</sup> V. De Michele, *La stabilizzazione del precariato pubblico: il diritto all’assunzione quale misura sanzionatoria imposta dal diritto comunitario*, in *Lav. Giur.*, 2009, 373 ss.

determinato, nonché con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile in servizio alla data del 31 dicembre 2006 e di predisporre un programma annuale di revisione di tali consistenze, finalizzato alla riduzione della spesa complessiva di personale. Nell'ambito di quanto innanzi e nel rispetto di tali obiettivi, gli stessi enti possono valutare la possibilità di trasformare le posizioni di lavoro già ricoperte da personale precario in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato<sup>7</sup>.

Tale norma va letta ed interpretata alla luce di quanto sostenuto a più riprese dalla Corte Costituzionale la quale, partendo dal generale principio che la disciplina del pubblico impiego sanitario attiene alla materia concorrente della tutela della salute (cfr. sent. n. 147 del 2005 in tema di libera professione dei veterinari dipendenti delle Asl), ha statuito che l'esercizio delle potestà regionali in tema di disciplina del pubblico impiego deve osservare i principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente per il personale, anche in attuazione degli obblighi comunitari sul patto di stabilità (cfr. sentenze n. 35 e n. 64 del 2005).

Negli ultimi anni l'intervento sempre più pressante della legislazione statale, contenuta soprattutto nelle varie leggi finanziarie, in materia di pubblico impiego è stata occasione di scontro tra Stato e Regioni, che ha determinato il ricorso assai frequente al Giudice delle leggi.

Nei giudizi di incostituzionalità delle leggi statali, in cui le Regioni denunciavano l'ingerenza della legislazione statale, la Corte Costituzionale ha dichiarato legittime le disposizioni statali che avevano fissato limiti agli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il pubblico impiego, anche regionale; quelle in materia di blocco delle assunzioni; quelle di comminatoria della nullità di assunzioni in violazioni del relativo blocco; le riduzioni del personale in servizio; il ricorso alle procedure di mobilità per la copertura dei posti disponibili; la fissazione di limiti alle assunzioni; la proroga della validità delle graduatorie; le misure di contenimento della spesa relativa al personale assunto a tempo

---

<sup>7</sup> E. Pasqualetto, *La stabilizzazione dei dirigenti pubblici e dei collaboratori degli organi politici*, in *Lav. Giur.*, 2010,452 ss.

determinato; le verifiche in merito alle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa di comparto (cfr., per tutte, sentenza n. 4 del 2004, che ha ritenuto non invasive le norme della finanziaria 2003)<sup>8</sup>.

## **La seconda stabilizzazione**

Con la legge finanziaria 2008, l. n. 244 del 24.12.2007, il legislatore ha ampliato il numero dei possibili destinatari delle stabilizzazioni, prevedendo che la possibilità di stabilizzare i lavoratori in servizio alla data del 1° gennaio 2008 con tre anni di rapporto di lavoro a tempo determinato da maturare, nel quinquennio precedente, in virtù di contratto in essere al 28 settembre 2007 (art. 3, comma 90); ha anche previsto la possibilità della stabilizzazione per il personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (cd. co.co.co.), in essere alla data di entrata in vigore della legge e che alla stessa data avessero già espletato attività lavorativa per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007 presso la stessa amministrazione (art. 3, comma 94, lett. B).

## **Sentenze Corte Costituzionale**

### ***1. Sentenza n. 150 del 26 aprile 2010***

Con la sentenza n. 150 del 26 aprile 2010 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 3, 4 e 18 della legge della Regione Puglia 23 dicembre del 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria).

Tutte e tre le disposizioni legislative censurate prevedono ipotesi di accesso alla dirigenza sanitaria medica (art. 1, comma 1, e art. 4) e non medica (art. 18) che, in assenza di peculiari e straordinarie ragioni di

---

<sup>8</sup> A. Pozzi, *cit.*

interesse pubblico, derogano significativamente al criterio del concorso pubblico, richiesto sia, in via generale, dall'art. 97 Cost., sia da specifiche disposizioni legislative statali che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, costituiscono principi fondamentali in materia di tutela della salute.

La Corte, assai recentemente (sentenza. n. 293 del 2009), aveva escluso la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, chiarendo che «al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni. Il concorso è necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (ciò che comunque costituisce una «forma di reclutamento» – sentenza n. 1 del 1999), e in quelli che più direttamente interessano le fattispecie in esame, di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenza n. 205 del 2004). Sotto quest'ultimo profilo, infine, la Corte ha precisato i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso. Secondo l'orientamento progressivamente consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, infatti, «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006). Le deroghe sono pertanto legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006). Non è in particolare sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione (sentenza n. 205 del 2006), né basta la «personale aspettativa degli aspiranti» ad una misura di stabilizzazione (sentenza n. 81 del 2006). Occorrono, invece, particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa

stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione».

Anche relativamente alle ipotesi che determinano in pratica un automatico e generalizzato slittamento di soggetti specificamente individuati verso la qualifica superiore, la Corte ha più volte stabilito che esse si pongono in evidente contrasto «con il principio costituzionale del pubblico concorso e con la consolidata giurisprudenza di questa Corte in materia (sentenze n. 465 e n. 159 del 2005)».

La natura comparativa e aperta della procedura è, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico. Procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il «carattere pubblico» del concorso (sentenza n. 34 del 2004) e, conseguentemente, i principi di imparzialità e buon andamento, che esso assicura. Un'eventuale deroga a tale principio è ammessa, secondo la giurisprudenza costituzionale, solo ove essa stessa sia strettamente funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (sentenze n. 9 del 2010 e n. 293 del 2009).

Ad avviso della Corte, inoltre, gli artt. 1, comma 1, 4 e 18 della legge regionale n° 45/2008, non rispettando precisi principi fondamentali, violano anche l'art. 117, comma terzo, Cost., che fissa i limiti della competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute. In questo ambito, secondo la Consulta, «il legislatore regionale è tenuto a rispettare i principi fondamentali sanciti a livello statale» (sentenze n. 295 del 2009 e n. 105 del 2007).

Il legislatore regionale pugliese, nel caso di specie, ha disatteso – stante il disposto della norma censurata – quanto previsto dal comma 7 dell'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, che, al primo periodo, impone, in base a quanto prescrive il decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483, che l'accesso alla dirigenza sanitaria avvenga mediante concorso pubblico per titoli ed esami.

Appare evidente, alla luce di quanto innanzi, il contrasto tra quanto stabilito dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 45 del 2008, che prevede, per la sola Regione Puglia, un'eccezione alla regola generale, e



il suddetto principio fondamentale sancito dal legislatore statale. Contrasto reso evidente dalla considerazione che la disposizione legislativa oggetto di censura elude il necessario filtro del concorso pubblico (senza che tale eccezione venga ad essere giustificata da interessi pubblici ulteriori, né da particolari situazioni di emergenza), prevedendo espressamente che la stabilizzazione di personale «assunto a tempo determinato» avvenga «in deroga a quanto previsto dal D.P.R. 483/97».

Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione Puglia, secondo la Corte detta deroga deve intendersi riferita alle procedure concorsuali le quali costituiscono, oltretutto, lo specifico oggetto di tale decreto presidenziale (che appunto reca «la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del servizio sanitario nazionale»). Sempre ad avviso della Corte, poi, il riferimento a tale specifica normativa conferma che la stabilizzazione ha inteso riguardare l'area dirigenziale, altrimenti si sarebbe fatto riferimento al D.P.R. 27 marzo 2001, n. 220, quello cioè che contiene il «Regolamento recante la disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale».

Quanto appena detto relativamente alla fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della medesima legge della Regione Puglia vale anche per la questione di legittimità dell'art. 4 della legge regionale n. 45 del 2008.

Infatti, anche tale disposizione regionale – prevedendo l'inquadramento, a domanda, dei dirigenti medici in servizio a tempo indeterminato nelle direzioni sanitarie – contravviene alla regola generale desumibile dall'art. 15, comma 7, del D.Lgs. n. 502 del 1992, come integrato dall'art. 24 del D.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale). La suddetta normativa, cui fa riferimento anche l'art. 13 del contratto collettivo nazionale di lavoro, relativo al quadriennio 1998-2001, per la dirigenza medica e veterinaria 8 giugno 2000, stabilisce che l'inquadramento del dirigente medico nelle direzioni sanitarie ha come presupposto imprescindibile l'espletamento di

procedure concorsuali e selettive, alle quali si può accedere solo se in possesso, oltre che del titolo di laurea in medicina e chirurgia, anche di specializzazione nella disciplina oggetto del concorso.

Sulla base delle precedenti considerazioni, inoltre, la Corte Costituzionale ha accolto l'analogia censura mossa all'art. 18 della medesima legge regionale della Puglia, sempre per violazione del principio fondamentale dell'accesso alla dirigenza sanitaria – in questo caso non medica – senza la previsione di pubblico concorso.

L'art. 18 della succitata legge regionale, difatti, – stabilendo «l'inquadramento nella dirigenza sanitaria non medica (di cui all'allegato 2 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761, recante norme sullo “Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali”, e alla sentenza del Consiglio di Stato sez. V del 13 luglio 1994, n. 763) del personale laureato non medico, in servizio presso le aziende sanitarie locali (ASL) della Regione Puglia con la qualifica di educatore professionale e al quale è stato riconosciuto il possesso del titolo di laurea magistrale» – si pone in contrasto con il principio fondamentale contenuto nel primo periodo dell'art. 6 della legge 10 agosto 2000, n. 251, che, nello stabilire la procedura per l'accesso alla dirigenza per i citati profili professionali, prevede la procedura concorsuale «alla quale si accede con requisiti analoghi a quelli richiesti per l'accesso alla dirigenza del Servizio sanitario regionale», cioè «[...] mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 ivi compresa la possibilità di accesso con una specializzazione in disciplina affine».

Pertanto, ad avviso della Corte, anche tale norma regionale, per considerazioni identiche alle precedenti sopra esposte – relative agli artt. 1, comma 1, e 4 della stessa legge regionale – va dichiarata costituzionalmente illegittima per la violazione degli artt. 97 e 117, comma terzo, Cost.

## **2. Sentenza n. 327 del 30.11.2010**

Con la sentenza n. 327 del 30.11.2010 la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 sollevata, in riferimento agli artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, quinta Sezione giurisdizionale.

Secondo la Corte, infatti, l'art. 30 della legge regionale pugliese n. 10 del 2007 non dispone alcunché in ordine alla utilizzabilità delle graduatorie concorsuali per la copertura dei posti vacanti, limitandosi a rimettere ad una delibera della Giunta Regionale l'adozione di modalità e criteri per la procedura di stabilizzazione del personale c.d. precario.

Nessuna disposizione in ordine al divieto di utilizzabilità delle graduatorie, d'altronde, è contenuta nella norma statale (art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006), attuata dal legislatore regionale, né, in via generale, nell'intera disciplina della stabilizzazione prevista dalla legge n. 296 del 2006 (art. 1, comma 519 e ss.).

Tale disciplina, infatti (art. 1, comma 536), si limita a prevedere che le assunzioni di cui ai commi 523, 526, 528 e 530 (cioè quelle del personale delle amministrazioni dello Stato assunto per parziale avvicendamento o in contratti di formazione e lavoro prorogati ai sensi dell'articolo 1, comma 243, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 - legge finanziaria 2006, quelle in essere alla data del 30 settembre 2006, quelle del personale dell'amministrazione economico-finanziaria e delle agenzie fiscali) sono autorizzate, previa documentata richiesta delle amministrazioni interessate, corredata da analitica dimostrazione delle cessazioni avvenute nell'anno precedente e dei relativi oneri.

Il divieto di utilizzabilità delle graduatorie, unitamente a quello di indire nuovi concorsi e di proseguire quelli in atto, risulta, invece, espressamente, e per la prima volta, affermato soltanto dal regolamento approvato con delibera 15 ottobre 2007, n. 1657, con cui la Giunta regionale ha dato attuazione all'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007, prevedendo che «per i profili professionali del comparto, oggetto

del processo di stabilizzazione, le Aziende Sanitarie e gli IRCSS pubblici non possono procedere ad indire e/o proseguire procedure concorsuali ovvero ad utilizzare le graduatorie dei concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti da destinare all'attuazione del suddetto processo».

Sarà, dunque, compito del Giudice amministrativo che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale valutare direttamente tale disposizione regolamentare di attuazione, la quale introduce una priorità della procedura di stabilizzazione rispetto alle altre procedure di assunzione di personale previste dalle vigenti disposizioni statali e regionali.

### ***3. Sentenza n. 42 del 7 febbraio 2011***

Con la sentenza n° 42 del 7 febbraio 2011, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 40, della legge n° 40 del 31 dicembre 2007 per violazione dell'art. 97, terzo comma.

Tale norma, in particolare, prevede la stabilizzazione del personale dirigente sanitario, mediante un concorso interamente riservato ai precari (e per questa riserva assoluta in contrasto con il principio del pubblico concorso).

Alla obiezione della Regione che detta legge si è limitata a recepire la normativa statale, la Corte ha replicato che la disciplina statale, nel rimettere ai legislatori regionali la scelta di procedere o meno ad una stabilizzazione del personale regionale precario, si riferisce al solo personale non dirigenziale (contrariamente alla disposizione regionale che si riferisce ai dirigenti sanitari precari) e, comunque, pone limiti essenzialmente di equilibrio finanziario nell'ambito dei quali la Regione è tenuta ad esercitare le competenze che le spettano nella materia concorrente di tutela della salute.

Con tale sentenza la Corte ribadisce quanto già statuito nella precedente sentenza n° 150/2010, richiamando espressamente le varie

sentenze che sul punto si erano già pronunciate (sent. n. 363 del 2006, sent. n. 81 del 2006, sent. n. 205 del 2006, sent. n. 81 del 2006).

In conclusione, secondo la Corte la natura comparativa ed aperta della procedura è elemento essenziale del concorso pubblico, mentre procedure selettive riservate, che riducano irragionevolmente o escludano la possibilità di accesso dall'esterno, violano il carattere pubblico del concorso (sent. n. 34 del 2004) e, conseguentemente, i principi di imparzialità e buon andamento che esso assicura.

#### **4. Sentenza n. 68 del 23 febbraio 2011**

Con la sentenza n° 68 del 23 febbraio 2011, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diversi articoli della legge n° 4 del 25 febbraio 2010 per violazione di varie norme costituzionali.

L'art. 2 è incostituzionale, secondo la Corte, per contrasto con gli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto detta disposizione ha previsto ipotesi di accesso alla dirigenza sanitaria medica che, in assenza di peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, derogano significativamente al criterio del concorso pubblico richiesto sia, in via generale dall'art. 97, sia da specifiche disposizioni legislative statali che, ai sensi dell'art. 117 terzo comma, costituiscono principi fondamentali in materia di tutela della salute. In particolare l'inquadramento a domanda contravviene alla regola generale di cui all'art. 15, comma 7, D.Lgs. n. 502 del 1992, come integrato dall'art. 24 DPR 10.12.1997 n. 483.

L'art. 15, riguardante gli ex LSU, utilizzati attraverso piani di impresa nelle Asl e negli Enti del SSR da almeno cinque anni alla data di entrata in vigore della legge nei servizi di riabilitazione, tossicodipendenze, ADI e prevenzione e altri servizi, prevede la stabilizzazione di personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni senza fornire indicazioni circa la sussistenza dei requisiti per poter ammettere deroghe al principio del concorso pubblico, vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge (sentenze n. 267

e 195 del 2010 e n. 293 del 2009) o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione (sentenza n. 67 del 2011 e n. 195 del 2010) con conseguente violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

Si prospetta, altresì, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. poiché detta norma avrebbe violato i limiti di spesa contenuti nell'art. 2, comma 71, della legge 191 del 2009, con conseguente violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Gli artt. 16, comma 3, 17, 18, 19 comma 8, e 20 della succitata L.R. n. 4/2010 prevedono misure di stabilizzazione del personale sanitario che abbia prestato servizio anche non continuativo con rapporto convenzionale e/o con incarico a tempo determinato, in assenza di pubblico concorso. Tali norme si pongono in contrasto, innanzitutto, con l'art. 117, terzo comma, Cost. con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica dal momento che le norme censurate ampliano il novero dei potenziali interessati alla stabilizzazione, così come definito dalla normativa statale (sent. 179 del 2010).

Le previsioni in materia di stabilizzazione del personale sanitario dettate dalle norme impugnate, inoltre, non prevedono alcuna procedura selettiva; e tanto senza che vi siano delle funzioni peculiari che il personale svolge o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, con conseguente violazione del principio del pubblico concorso di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost..

### ***5. Sentenza n. 127 del 13 aprile 2011***

Con la sentenza n° 127 del 13 aprile 2011, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge n° 5 del 25 febbraio 2010 per violazione dell'art. 97 Cost..

Tale norma comporta l'automatica stabilizzazione di tutti i lavoratori a termine dell'ente regionale per il diritto allo studio, con violazione del principio costituzionale che impone l'accesso ai pubblici uffici per mezzo del concorso pubblico.

E a nulla vale, ad avviso della Corte, la circostanza che gli stabilizzandi debbano essere stati assunti a termine a seguito di selezione pubblica. E ciò in precedenza perché la Corte aveva già affermato che il previo superamento di una qualsiasi selezione pubblica è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, in quanto tale previsione non garantisce che la previa selezione abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere (sent 235 del 2010 e 293 del 2009).

#### **6. Sentenza n. 155 del 20 aprile 2011**

Con la sentenza n° 155 del 20 aprile 2011, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della Legge Regionale n° 10 del 2 agosto 2010, unico articolo, per violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica fissati dal legislatore statale.

Tale legge prevede, al primo comma, che al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi stabiliti e degli obblighi assunti con l'Unione Europea la Regione Puglia possa continuare ad avvalersi, sino alla scadenza inizialmente stabilita o successivamente prorogata, degli incarichi dirigenziali a termine e dei contratti di servizio stipulati o comunque utilizzati per attuare i programmi comunitari ovvero i programmi finanziati su fondi statali a destinazione vincolata. Il secondo comma, poi, prevede che la Regione Puglia possa continuare ad utilizzare, sino alla scadenza inizialmente stabilita o successivamente prorogata, i lavoratori assunti con contratti di lavoro a tempo determinato stipulati nell'ambito delle procedure di stabilizzazione di cui alla legge n. 244/2007.

Ad avviso della Consulta la surrichiamata legge si pone in aperto contrasto con i principi di coordinamento finanziario fissati dal D.L. n. 112/2008, conv. nella legge 133, dal D.L. n. 78/2010, in particolare con l'art. 14, comma 21, che ha stabilito che tale tipo di contratti siano revocati di diritto. Ad avviso della Corte Costituzionale, la censurata tale

norma regionale avrebbe inteso neutralizzare proprio detta sanzione della revoca di diritto.

Consequentemente, la L.R. n. 10/2010 è stata dichiarata incostituzionale, perché in aperto contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica fissati dal legislatore statale. A nulla vale, peraltro, sempre ad avviso della Corte la circostanza che con legge 30 marzo 2011 detta norma sia stata successivamente abrogata.

A conclusione della disamina del complesso processo di stabilizzazione posto in essere dalla Regione Puglia, su cui la Consulta è intervenuta pesantemente, sorge spontaneo porsi la seguente domanda, a cui invero parte della dottrina ha già risposto in modo positivo<sup>9</sup>: si può interpretare l'insieme di norme in tema di stabilizzazione del personale precario come diretto a prevenire la conversione, anche nei rapporti di lavoro pubblico, dei contratti a tempo determinato illegittimi in contratti a tempo indeterminato, superando in tal modo lo sbarramento rappresentato dall'art. 36, comma del D.Lgs. n. 165/2001?

Vanno, a tal proposito, segnalate, alcune significative coincidenze:

- La prima legge sulla stabilizzazione (L. 296/2006) è stata approvata a distanza di pochi mesi dalla importante sentenza Vassallo (7.9.2006);
- I tre anni richiesti per la stabilizzazione sono gli stessi di durata massima del contratto a termine decorsi i quali scatta l'obbligo della conversione in contratto a tempo indeterminato.

A tal proposito vale la pena ricordare che la Corte di Giustizia, nell'ordinanza Vassilakis prima e nella sentenza Angelidaki poi, ha ravvisato nella stabilizzazione *ex lege* un equivalente funzionale del rimedio della conversione *ope judicis*.

Al n. 5 delle conclusioni dell'ordinanza Vassilakis 12 giugno 2008, C-364/07., invero, si legge testualmente che: "il principio dell'effetto utile del diritto comunitario e l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato non ostano, in via di principio, a una disposizione nazionale secondo la quale un'autorità amministrativa indipendente è competente

---

<sup>9</sup> V. De Michele, *cit.* 373 ss.; C. De Martino, *Commento alla sentenza Corte Costituzionale 14 luglio 2009, n. 215*, in *Lav. Giur.*, 2009, 1227 ss..



ad eventualmente riqualificare contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Spetta tuttavia al giudice del rinvio vegliare a che sia garantito il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, nel rispetto dei principi di effettività e di equivalenza”.

Nella stessa ordinanza **Vassilakis** si ribadisce che i giudici nazionali devono, nella misura del possibile, interpretare il diritto interno, a partire dalla scadenza del termine di trasposizione della direttiva, alla luce del testo e della finalità della direttiva di cui trattasi al fine di raggiungere i risultati perseguiti da quest’ultima, privilegiando l’interpretazione delle disposizioni nazionali che sia maggiormente conforme a tale finalità, per giungere così ad una soluzione compatibile con le disposizioni della detta direttiva: viene così precisato che “in circostanze come quelle di cui alla causa principale, l’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretato nel senso che, nei limiti in cui l’ordinamento giuridico interno dello Stato membro interessato non sembra comportare, nel settore di cui trattasi, altre misure effettive per evitare e, se del caso, sanzionare l’utilizzazione abusiva di contratti a tempo determinato successivi, esso osta all’applicazione di una norma di diritto nazionale che vieta in maniera assoluta, nel solo settore pubblico, di trasformare in un contratto di lavoro a tempo indeterminato una successione di contratti a tempo determinato che, avendo avuto il fine di soddisfare «fabbisogni permanenti e durevoli» del datore di lavoro, devono essere considerati abusivi. Spetta tuttavia al giudice del rinvio, in base all’obbligo di interpretazione conforme ad esso incombente, verificare se il suo ordinamento giuridico interno non comporti queste altre misure effettive”.

La Corte Costituzionale, nelle sue diverse sentenze, non ha mai fatto cenno alla necessità comunitaria della stabilizzazione, in quanto ha ritenuto assorbita nelle altre la trattazione della questione dell’intero art. 117 Cost.. Ben avrebbe potuto, tuttavia, la Consulta optare per due diverse soluzioni: fare proprie le sollecitazioni provenienti dalla Corte di Giustizia, secondo cui anche le normative di stabilizzazione rientrano a pieno titolo nel campo di applicazione del diritto comunitario, e quindi

dichiararsi incompetente, poiché la Corte di Giustizia è l'unico organo della Comunità competente a giudicare dell'interpretazione del Trattato ex art. 234; ovvero pronunciarsi comunque sul diritto comunitario, utilizzando il parametro dell'art. 117, comma, Cost, ed affermare che il legislatore regionale, agendo nell'ambito delle proprie competenze, ha ritenuto di colmare una lacuna della normativa nazionale, riconoscendo la stabilizzazione in favore di soggetti che, diversamente, ben avrebbero potuto adire l'Autorità Giudiziaria al fine di far riconoscere il proprio diritto alla conversione del rapporto. E tanto avrebbero potuto farlo in considerazione della ineffettività della misura risarcitoria prevista dall'art. 36, comma, D.Lgs. n. 165/2001<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> C. De Martino, *cit*, 1227 ss.; V. De Michele, *cit*., 373 ss.