

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 28/10/2010

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/30417-questo-concorso-s-ha-da-fare>

Autore: *Ciro Massimo Conga*

"Questo concorso...s'ha da fare"

In nota a Corte costituzionale 4 Novembre 2009, n. 293

**“QUESTO CONCORSO...S’HA DA FARE”. In nota a Corte costituzionale 4
Novembre 2009, n. 293**

di **Ciro Massimo Conga**

*(Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali
presso l’Università degli Studi di Pisa)*

SOMMARIO: 1. Collocazione giuridica e fattuale della decisione in commento. “Lavoratori precari” e “precariato”: una sintetica precisazione concettuale. Fattori determinati nello sviluppo (irragionevole) del precariato: il fallimento delle pratiche tese ad un ammodernamento e ad una complessiva riorganizzazione della Pubblica amministrazione. 2. La stabilizzazione: magnifico Eldorado ormai raggiunto o pia illusione? 3. La prima questione di legittimità costituzionale. Uso distorto della procedura di stabilizzazione: deroga al consolidato principio del concorso pubblico quale ordinario sistema di provvista del personale presso la Pubblica amministrazione. L’“estensione” del beneficio della stabilizzazione al personale di livello dirigenziale del comparto della sanità. La Consulta “bacchetta” il legislatore regionale veneto ribadendo la “indispensabilità” del concorso pubblico. 4. La seconda questione di legittimità costituzionale: ulteriore “estensione” del beneficio della stabilizzazione al personale dipendente degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici. La Consulta “bacchetta” nuovamente il legislatore regionale veneto. 5. Brevi considerazioni conclusive.

1. Collocazione giuridica e fattuale della decisione in commento. “Lavoratori precari” e “precariato”: una sintetica precisazione concettuale. Fattori determinati nello sviluppo (irragionevole) del precariato: il fallimento delle pratiche tese ad un ammodernamento e ad una complessiva riorganizzazione della Pubblica amministrazione.

Chiamata a decidere sul ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri relativo a due disposizioni – artt. 1 e 4 commi 1, 2 e 4 della legge regionale Veneto 26 Giugno 2008 n. 3 – con le quali si prevedeva la “estensione” della stabilizzazione anche a talune categorie di personale di qualifica dirigenziale (specificamente a tutti i profili professionali dirigenziali del ruolo sanitario oltre che i medici e veterinari) e l’ “estensione” del medesimo beneficio ad altre categorie di personale degli uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali, in violazione del consolidato principio secondo cui “agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso”¹, la

¹ Il principio sancito dall’art. 97 III co. Cost. secondo cui “Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge” è stato costantemente ribadito dalla Corte costituzionale. Nella sent. 4 Gennaio 1999 n. 1 Punto 2.2.1 del *Considerato in diritto*, essa, dopo aver sottolineato la relazione intercorrente tra l’art. 97, 51 e 97 Cost., osservava che “[...]il concorso pubblico quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resti il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione. Valore quest’ultimo in relazione al quale il principio posto dall’art. 97 Cost. impone che l’esame del merito sia indipendente da ogni considerazione connessa alle condizioni personali dei vari concorrenti”. Anche nella sent. 16 Maggio 2002 n. 194 Punto 3 del *Considerato in diritto* la Corte ribadiva come “[...] la regola del pubblico concorso [...] in quanto offre le migliori garanzie di selezione dei

Corte costituzionale con sentenza n. 293 del 4 novembre 2009 ha annullato le disposizioni *de quibus* ribadendo quanto già precedentemente affermato secondo cui “[..] la forma generale ed ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni è rappresentata da una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito ed aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente ed obiettivamente definiti”², nonchè evidenziando la legittimità di una deroga al principio del concorso pubblico solo in presenza di “[..]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”³

La pronuncia in commento offre l’occasione per alcune sintetiche considerazioni non solo relativamente alla discussa e camaleontica (quanto a soggetti beneficiari e procedure da seguire) “nuova” forma di accesso all’impiego presso la pubblica amministrazione rappresentata dalla stabilizzazione, ma soprattutto in riferimento al “filone giurisprudenziale” nel quale viene ad inserirsi: essa infatti si colloca lungo un percorso evolutivo attraverso il quale la Corte costituzionale ha lentamente inserito “tessere specificative” nel mosaico “stabilizzazione”⁴.

soggetti più capaci [...] è strumentale rispetto al canone di efficienza dell’amministrazione”. In modo del tutto simile nella successiva sent. 24 Luglio 2003 n. 274 Punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

In modo ancora più chiaro nella sent. 26 Gennaio 2004 n. 34 al Punto 4.1 del *Considerato in diritto*, la Corte dopo aver evidenziato lo stretto collegamento tra l’art. 51, 3 e 97 della Cost. affermava che: “[..] l’art. 51 nel porre il principio che “tutti i cittadini dell’uno e dell’altro sesso possono accedere agli uffici della pubblica amministrazione[.]in condizione di eguaglianza secondo i requisiti stabiliti dalla legge” attua il fondamentale principio dell’art. 3 Cost., ma non detta le regole di accesso al pubblico impiego, le quali di contro si rinvengono nelle disposizioni di cui al III co. art. 97 secondo il quale “agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso salvo i casi stabiliti dalla legge””, e al successivo Punto 4.2 del *Considerato in diritto*, riconosceva al “[..]concorso pubblico la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell’amministrazione”.

Ad ogni buon conto il riconoscimento del principio del concorso pubblico quale ordinaria via di accesso per l’impiego nella pubblica amministrazione con una sintassi del tipo “La Corte ha costantemente riconosciuto nel concorso pubblico la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell’amministrazione” è pressochè costante nella giurisprudenza anche più recente. Cfr. Corte cost. sent. 6 Luglio 2004 n. 205 Punto 2.2 del *Considerato in diritto*; 9 Novembre 2006 n. 363 Punto 3 del *Considerato in diritto*, 3 Marzo 2006 n. 81 Punto 4 del *Considerato in diritto*, 14 Luglio 2009 n. 215 Punto 7 del *Considerato in diritto*, nonché 13 Novembre 2009 n. 293 Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

² Punto 3.1 del *Considerato in diritto*

³ Punto 3.1 del *Considerato in diritto*

⁴ Cfr. ad esempio sentt. Corte cost. n. 141 del 1999 in cui il ricorrente configurava espressamente il tentativo da parte della regione Sicilia di “aggirare i parametri costituzionale[.] attraverso una stabilizzazione *de facto* tramite ingiustificate ripetute proroghe di rapporti giuridici sorti come essenzialmente di natura temporanea”; Corte cost. n. 205 del 2004 in tema di inquadramento nel ruolo unico regionale di personale assunto con contratti di natura privatistica a tempo indeterminato presso il Dipartimento delle politiche del lavoro dell’Amministrazione regionale, inquadramento da realizzarsi a mezzo di corso-concorso riservato (al 100%) a coloro i

La Corte dunque, affronta il problema della “stabilizzazione del “personale precario””.

Prima ancora di procedere alla verifica dei tratti essenziali del taumaturgico beneficio della stabilizzazione, occorre chiarire cosa si intende – per una esatta definizione dei soggetti destinatari – per “personale precario”.

Il concetto di “precario” o “precariato” altro non è che una distorsione semantica e funzionale dell’ idea di “flessibilità” del lavoro⁵.

Con esso si identificano similmente ed erroneamente una eterogenea serie di tipologie di lavoro ognuna delle quali caratterizzata da propri elementi specifici: si va dalle forme di collaborazione a tempo determinato, alla collaborazione coordinata e continuata, da soggetti affidati a terzi (o più precisamente gli “esternalizzati”), per finire agli LSU o LPU⁶.

Trattasi di un autentico esercito di prestatori di lavoro.

Basterà riflettere, per comprendere le dimensioni del fenomeno, sul dato statistico: è possibile calcolare che la precarietà coinvolge in Italia 3.757.000 persone con una incidenza sul totale dell’occupazione del 12.2%⁷.

quali avessero un rapporto di lavoro a tempo indeterminato da tre anni; Corte cost. n. 277 del 2005 in tema di affidamento a società terze (utilizzatrici anche di LSU) di servizi di supporto alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale; Corte cost. n. 363 del 2006 relativamente alla possibilità per il personale dirigente dominato a tempo determinato per chiamata dall’esterno di essere iscritto, previa delibera della Giunta provinciale, nell’albo degli aspiranti dirigenti, determinando la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato; Corte cost. n. 215 del 2009 in tema di stabilizzazione di personale di primo livello dirigenziale che avesse prestato servizio in forma di contratto a tempo determinato presso gli enti del SSN.

⁵ Se con il termine “*precarietà*” si individua una condizione contrassegnata dalla “provvisorietà” soggetta all’intervento di eventi condizionanti tale stato, indubbiamente una relazione tra precarietà e flessibilità del lavoro è evidente: in linea generale più flessibile è il contratto di lavoro, più precaria è la condizione del lavoratore. Mi sembra altrettanto importante però tener presente la differenza tra condizioni, presupposti e fini di una certa flessibilità dei contratti di lavoro e la perversa e distorta funzione con cui siffatte tipologie contrattuali sono state nella pratica utilizzate, con le deprecabili (ed ovvie) conseguenze.

Innumerevoli sono state le analisi non solo giuridiche ma soprattutto filosofiche e sociologiche effettuate negli ultimi anni di questa tematica. Alcuni hanno parlato di una autentica inversione di prospettiva e priorità operata dal legislatore della cd “legge Biagi” tra mercato e persona del lavoratore, avendo modulato le sorti di quest’ultimo sulle “esigenze del mercato” nel presupposto (da verificare) che il mercato stesso rifiutando regole eteronome contenga in se strumenti di riequilibrio per la salvaguardia del lavoratore. Detto in altri termini la tutela del lavoratore da primario valore rispetto alle “esigenze dell’impresa” è divenuta tutela per ricaduta, forse eventuale. Cfr. F. NISTICO, *Precarietà del lavoro e precarietà esistenziale (un filosofo ed un operatore del diritto sulla legge Biagi)*, su www.dirittolavoro.org. Su questo tema V. anche M. CAPPARUCCI, *Il mercato del lavoro e la flessibilità. Teorie ed evidenze empiriche*, Torino, 2004; L. FREY – G. CROCE, *Flessibilità, precarietà e politiche del lavoro*, in *Quaderni di economia del lavoro n. 73*, F. Angeli, Milano, 2002; L. FUBINI, *Strategie per l’occupazione: il lavoro tra flessibilità e tutela*, Carocci editore, Roma, 2000.

⁶ Linea che taglia orizzontalmente tutte queste tipologie contrattuali è la determinatezza del termine di scadenza del rapporto contrattuale. Tuttavia ognuna di esse ha proprie specificità. Si pensi a titolo di esempio alle differenze tra titolari di un contratto di co.co.co e lavoratori esternalizzati.

⁷ E. MANDRONE – N. MASSARELLI, *Quanti sono i lavoratori precari*, su www.lavoce.info. Le fonti a cui gli AA. hanno fatto riferimento per le relative indagini sono contenute in “La

Ma quali sono le cause che hanno generato questo preoccupante fenomeno?

Nel corso degli anni '90 le amministrazioni pubbliche italiane furono investite da una intensa stagione di riforme volte all'ammodernamento del sistema amministrativo ed istituzionale e giustificate soprattutto dalla necessità di contrarre i costi per concorrere al risanamento della finanza pubblica, per rientrare dunque nei parametri di Maastricht, nonché fondate dalla convinzione che occorre affrontare le sfide della competizione europea e globale attraverso un sistema istituzionale moderno e performante⁸.

Relativamente al mercato del lavoro la legge n. 196 del 1997 ha determinato profonde ed intense modifiche recando in essa disposizioni che regolavano direttamente istituti e tipologie contrattuali quali l'apprendistato, tirocini ed introducendo soprattutto il cd. "lavoro interinale", vietato sino ad allora dalla legge n. 1369 del 1960⁹.

Ulteriore contributo alla flessibilizzazione del lavoro venne reso nel 2003 dalla legge n. 30 cui seguì il D.lgs. 10 Settembre 2003 n. 276.

Una delle maggiori novità introdotte da siffatto intervento riformatore fu il cd. "contratto a progetto": una sorta di contratto di lavoro non subordinato ma fortemente affine – quanto a reddito – al lavoro dipendente¹⁰.

L'introduzione di questa nuova forma contrattuale, nell'intenzione del legislatore, voleva porsi quale correttivo alla pessima esperienza e risultati che nel frattempo era stata resa dai cd. contratti di co.co.co. che erano stati sovente utilizzati per eludere gli obblighi normativi relativi allo svolgimento del rapporto di lavoro subordinato.

Più specificamente in riferimento alla Pubblica amministrazione, per effetto della scadenza del contratto collettivo relativo al quadriennio 1998-2001 e l'entrata in vigore del D.lgs. n. 368 del 2001 (attuativo della direttiva comunitaria 1999/70/CE), si realizzava una quasi identità tra disciplina del lavoro a tempo determinato nella pubblica amministrazione con quella vigente nel settore privato, con la precipua differenza del rispetto per il settore pubblico del principio del concorso quale ordinario sistema di

rilevazione sulle forza lavoro: contenuti, metodologie, organizzazione", Istat, Metodi e Norme, n. 32, 2006

⁸ F. BASSANINI, *Lo stato delle riforme amministrative, il "perimetro" della pubblica amministrazione ed i problemi del public procurement*, Introduzione a *Lo Stato compratore e l'acquisto di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni* (a cura di L. FIORENTINO), Il Mulino, 2007.

⁹ R. DEL PUNTA, *La fornitura di lavoro temporaneo nella legge 196 del 1997* in *Riv. dir. lav.*, I, 1998; R. GALANTINO, *La legge 196 del '97 e gli aspetti innovativi della formazione professionale*, in *Dir. lav.*, I, 1998; E. GHERA, *La "flessibilità": variazioni sul tema*, in *Riv. giu. lav.*, I, 1996; C. DALMASCO, *Prime considerazioni sul rapporto di lavoro interinale*, in *Lav. prev. Oggi*, 1993, V. CRISAFULLI, *Il superamento del divieto di intermediazione di manodopera previsto dalla legge 1369/60 attraverso la creazione di un nuovo contratto di lavoro tipico*, in *Lav. prev. oggi*, 1993; A. ICHINO, *Il lavoro interinale: trappola del precariato o trampolino verso un impiego stabile?*, Plus, Pisa, 2004

¹⁰ O. MAZZOTTA, *Diritto del lavoro*, II ed., Giuffrè, Milano, 2005; P. OLIVELLI – M. TIRABOSCHI, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005; M. SFERRAZZA, *Il contratto di lavoro a progetto*, Giuffrè, Milano, 2004, G. CAPELLI, *Dalle collaborazioni coordinate al lavoro a progetto*, Cierre, Roma, 2004.

Il contratto a progetto veniva a sostituire il contratto di co.co.co. ed in buona sostanza si caratterizzava per la presenza di un progetto, l'assenza di un vincolo di subordinazione, per la durata determinata, per il coordinamento con il committente, per la autonomia di cui godeva il lavoratore in relazione al risultato programmato e da raggiungere.

reclutamento del personale e del divieto di trasformazione/conversione di essi in contratti a tempo indeterminato¹¹.

Successivamente l'art. 4 co. II del D.l. n. 4 del 2006, convertito nella legge n. 80 del 2006, che introduceva il co. 1-bis dell'art. 36 del D.lgs n. 165 del 2001, stabiliva condizioni e limiti stringenti all'utilizzazione dei contratti a tempo determinato da parte della Pubblica amministrazione¹².

L'art. 36 del D.lgs. 165 del 2001 venne successivamente sostituito dall'art. 3 co.79 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ed infine sostituito ancora dall'art. 49 del D.l. n. 112 del 2008¹³.

Contributo non di poco conto all'aumento del bacino dei lavoratori precari fu quello "regalato" dalle cd. "esternalizzazioni" i cui germi erano già contenuti nella legge Bassanini relativa alla riorganizzazione del pubblico impiego¹⁴.

Anche in questo caso l'adozione di procedure di *outsourcing* era giustificato "[...] dall'ammodernamento dell'amministrazione [...] per creare un ambiente amministrativo meno chiuso ai valori di efficienza e trasparenza; per promuovere l'innovazione dei

¹¹ Del resto già l'art. 36 del D.lgs n. 165 del 2001 consentiva l'utilizzo di forme flessibili, ponendo lo "start" affinché la contrattazione degli anni 1998-2001 introducesse per la pubblica amministrazione ulteriori figure di contratti come il lavoro interinale, telelavoro, ecc.

Oltre ai riferimenti bibliografici indicati in precedenza V. A. BRUNO, *Lavoro a tempo determinato nella pubblica amministrazione dopo il d.l. n.4/2006*, su www.altalex.it

¹² Esso prevedeva che "le amministrazioni possono attivare i contratti di cui al comma 1 solo per esigenze temporanee ed eccezionali e previo esperimento delle procedure inerenti all'assegnazione di personale anche temporanea, nonché previa valutazione circa l'opportunità di attivazione di contratti con agenzie di cui all'art. 4 co. I lett. a) del d.lgs 10 settembre 2003, n. 276, per la somministrazione a tempo determinato di personale, ovvero di esternalizzazione e appalto dei servizi".

¹³ Attualmente il co. II dell'art. 36 del D.lgs. n. 165/2001 dispone che "per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti.[...] Non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali.

¹⁴ Con il termine "*outsourcing*" ci si riferisce alla scelta di affidare, interamente o parzialmente, ad un soggetto terzo/fornitore esterno attività di servizi inerenti ad una data organizzazione.

Tale fenomeno, sia pur principalmente diffuso nel settore privato, ha preso saldamente piede anche presso le Pubbliche amministrazioni, che per dirla con le parole di Sabino Cassese, sono passate da "un'amministrazione che fa, ad una amministrazione che fa fare".

I vantaggi sono notevoli: esternalizzando attività di tipo *no-core* (cioè secondarie, non strategiche) l'Amministrazione può concentrare le proprie risorse umane e materiali sul settore di tipo "strategico" incidendo positivamente su costi ed efficienza dell'ente, rispondendo ad una esigenza di ottimizzazione delle risorse umane ed economiche disponibili nonché velocizzare i tempi di erogazione di servizi richiesti dal cittadino.

Una vera e propria metodologia quindi ai fini di un ammodernamento strutturale degli enti pubblici.

Sul tema della esternalizzazione V. M. MILONE, *Outsourcing: aspetti strategici ed operativi*, Cacucci, Bari, 2001; D. BELLINI – C. FACCHINI, *I servizi pubblici locali privi di rilevanza economica: esternalizzazione e regolazione*, Anci, Roma, 2005. V. utilmente anche *Secondo rapporto sulle esternalizzazioni nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2009 nonché Resoconto (a cura di) L. ZANETTINI sul *Convegno sull'esternalizzazione delle gestioni amministrative*, Siena, 2006, su www.esternalizzazioni.it

modelli organizzativi e gestionali della pubblica amministrazione[...] ma anche per aprire effettivamente il mercato italiano alla competizione ed alla concorrenza “e soprattutto “[...] per ridurre i costi e migliorare la qualità delle prestazioni e dei servizi resi ai cittadini”¹⁵.

Nella realtà applicativa il ricorso al polimorfico sistema delle esternalizzazioni non può certamente essere valutato come una *best practice*, essendo state utilizzate dalla pubblica amministrazione in modo tutt’altro che conforme ai risultati che il legislatore intendeva raggiungere¹⁶.

Il risultato complessivo, salvo rari casi di eccellenza, era l’aver creato attraverso svariati “canali di alimentazione” un bacino di lavoratori privi di qualsiasi forma di garanzia contrattuale e carichi di “una personale aspettativa ad una misura di stabilizzazione”.

Già nel 2007 autorevoli studiosi osservavano criticamente come “[...] in questi ultimi anni l’amministrazione ha indetto pochi concorsi, non si è dotata di manager giovani e capaci e di tecnici innovativi e competenti ma è ricorsa massicciamente agli esterni, scelti spesso sulla base delle tessere di partito, o si è affidata in alternativa a società di consulenza o ha appaltato non di rado funzioni strategiche a “veicoli” privati sottoposti di fatto al comando politico ma non alla vigilanza dell’amministrazione”¹⁷.

*

2. La stabilizzazione: magnifico Eldorado ormai raggiunto o pia illusione?

L’esercito di precari operanti nei più diversi comparti (dalla sanità, ai servizi culturali, ecc.) oramai da anni, nonché l’obiettivo circostanza secondo cui il ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato, più che corrispondere alla necessità di far fronte ad esigenze temporanee, aveva soddisfatto esigenze permanenti dell’amministrazione e neanche esternalizzate, avevano indotto il legislatore del 2006 con la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) a prevedere la possibilità per le pubbliche amministrazioni di procedere alla stabilizzazione del personale utilizzato con contratti di natura temporanea ma con riferimento ad esigenze durature dell’amministrazione.

In via del tutto sintetica la Legge Finanziaria 2007 conteneva la previsione di una complessiva opera di stabilizzazione dell’eterogeneo complesso di lavoratori precari: si prevedeva ad esempio la stabilizzazione del personale non dirigenziale che avesse maturato o maturando il requisito di tre anni di servizio complessivo, o anche all’art. 1 co. 529 la possibilità per il triennio 2007-2009 per le pubbliche amministrazioni che avessero proceduto all’assunzione del personale a tempo determinato di riservare una percentuale

¹⁵ F. BASSANINI, *Lo stato delle riforme amministrative, il “perimetro” della pubblica amministrazione ed i problemi del public procurement*, Introduzione, cit.

¹⁶ Quanto al “polimorfismo” delle esternalizzazioni, in genere tali processi possono concretizzarsi con diverse modalità: attraverso l’affidamento di una attività ad un soggetto privato per mezzo di procedure ad evidenza pubblica e senza l’assunzione della diretta responsabilità dell’ente pubblico finanziatore oppure attraverso il cd. *affidamento in house*, cioè tramite la costituzione di una società pubblica o a partecipazione prevalentemente pubblica a cui vengono affidate funzioni coordinate dall’Amministrazione conferente.

Osserva F. FRANCHINI, *Intervento*, in *Un convegno sull’esternalizzazione delle gestioni amministrative*, cit., come in Italia a differenza di quanto avviene ad esempio nel Regno Unito, il ricorso alle esternalizzazioni sia stato spesso un espediente per eludere le norme pubblicistiche in materia di contabilità e contratti, piuttosto che uno strumento per conseguire vantaggi di spesa.

¹⁷ F. BASSANINI, *Ibidem*.

del 60% del totale dei posti programmati a soggetti con i quali avessero stipulato uno o più contratti di co.co.co di durata di un anno¹⁸.

Il sistematico intervento del legislatore del 2006 riguardava, sia pur con minore intensità, anche i LSU/LPU affidati a terzi.

Questi ultimi, sia pur esclusi nell'immediato dalla stabilizzazione, erano destinatari di una disposizione, art. 1 co. 1166 la quale prevedeva la proroga delle convenzioni proprio "[...] nelle more di una definitiva stabilizzazione occupazionale di tali soggetti".

Essendo evidente la natura derogatoria delle disposizioni relative alla stabilizzazione rispetto alle normali procedure di provvista del personale, il legislatore statale poneva rigidi limiti oggettivi e soggettivi relativamente ai presupposti che avrebbero giustificato la stabilizzazione.

Ad esempio, si prevedeva l'accertamento della vacanza in organico rispetto alla qualifica da assumere risultante dalla dotazione organica vigente e dalla programmazione del fabbisogno ex art. 35 co. 4 D.lgs n. 165 del 2001, il rispetto dei requisiti del possesso del titolo di studio per l'accesso dall'esterno nelle singole qualifiche nonché del principio contenuto nell'art. 35 co. 1 D.lgs. n. 165 del 2001 costituito dall'accesso tramite procedura selettiva con la conseguenza che qualora fosse occorso procedere alla stabilizzazione di personale che non avesse sostenuto "procedure selettive di tipo concorsuale", il beneficio della stabilizzazione sarebbe stato subordinato al superamento di tali procedure che le amministrazioni assunti avrebbero predisposto.

Relativamente ai limiti soggettivi, la Legge Finanziaria 2007 categoricamente escludeva dalla procedura *de qua* il personale dirigenziale nonché i titolari di contratti di lavoro a tempo determinato negli uffici di diretta collaborazione, essendo caratterizzati per la loro natura dalla temporaneità in quanto legati da un rapporto fiduciario con il vertice politico e pertanto fisiologicamente destinato a concludersi con la scadenza del mandato o dimissioni della "componente politica".

*

3. La prima questione di legittimità costituzionale. Uso distorto della procedura di stabilizzazione: deroga al consolidato principio del concorso pubblico quale ordinario sistema di provvista del personale presso la Pubblica amministrazione. L'"estensione" del beneficio della stabilizzazione al personale di livello dirigenziale del comparto della sanità. La Consulta "bacchetta" il legislatore regionale Veneto ribadendo la "indispensabilità" del concorso pubblico.

Passando ordinatamente all'esame del merito, la prima questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e sottoposta al vaglio della Consulta aveva ad oggetto la legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale Veneto n. 3 del 2008, interpretativa di una precedente disposizione regionale (art. 2 legge regionale Veneto n. 22 del 2007) a sua volta attuativa delle disposizioni statali art. 1 commi da 513 a 543 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (Finanziaria 2007).

Ad avviso del ricorrente la disposizione interpretativa impugnata "estendeva" la stabilizzazione prevista dalla disposizione interpretata ad altre categorie di personale di qualifica dirigenziale e specificamente a tutti i profili professionali dirigenziali del ruolo sanitario oltre che i medici e veterinari, ponendosi così in un duplice e palese contrasto:

¹⁸ Si rinvia alla Direttiva n. 7 del 30 Aprile 2007 del Ministero per le riforme e le innovazioni nelle pubbliche amministrazioni recante ad oggetto "*Direttiva riguardante l'applicazione dei commi 519, 520, 529 e 940 art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007) in materia di stabilizzazione e proroga dei contratti a tempo determinato, nonché di riserve in favore di soggetti con incarichi di collaborazione*"

da un lato, con le disposizioni legislative statali sulla stabilizzazione che escludevano espressamente da siffatto beneficio il personale di livello dirigenziale e con le quali si sarebbe posto un principio di coordinamento della finanza pubblica come tale vincolante il legislatore regionale, dall'altro (..e grossolanamente), con i principi di buon andamento, ragionevolezza ed imparzialità riposanti sugli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Anche la seconda questione aveva ad oggetto la legittimità costituzionale di una disposizione di interpretazione autentica ed estensiva.

Essa specificamente verteva sull'art. 4 co. 1, 2 e 4 della legge regionale Veneto n. 3 del 2008 che nell'interpretare l'art. 96 della legge regionale Veneto n. 1 del 2008, estendeva l'applicazione della stabilizzazione, cui quest'ultima era diretta, ad alcune categorie di personale degli uffici di diretta collaborazione di organi politici.

Similmente al primo, anche in questo caso il ricorrente lamentava la violazione di un duplice parametro costituzionale: l'art. 117 II co. Cost. in quanto la disciplina regionale avrebbe contrastato con i principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dal legislatore statale che escludevano il personale di diretta collaborazione degli organi politici dal procedimento di stabilizzazione ed infine anche degli artt. 3, 51 I co. e 97 Cost. avendo le norme regionali introdotto una ingiustificata deroga al principio del concorso pubblico, autentico caposaldo del sistema di reclutamento del personale nella pubblica amministrazione.

Come si può facilmente rilevare la postulazione oggettiva della questione di legittimità costituzionale aveva ad oggetto una legge regionale presumibilmente di "interpretazione autentica" di un precedente atto legislativo regionale¹⁹.

Le leggi di interpretazione autentica si caratterizzano infatti per un "contenuto precettivo espresso dalla coesistenza di due norme, quella precedente e quella successiva che ne esplicita il significato e che pertanto rimangono entrambe in vigore"²⁰.

Quanto alle finalità di tale tipologia di interventi normativi, nonostante la giurisprudenza costituzionale non si sia evoluta in base ad una univoca direttrice²¹, comunemente, si ritiene che le leggi di interpretazione autentica tendono a porre fine "alle diverse interpretazioni delle disposizioni"²² o comunque a "chiarire il significato normativo"²³ della legge interpretata, favorendone dallo spazio semantico significante una delle tante esplicitazioni significanti possibili.

¹⁹ Sulle leggi di interpretazione autentica V. il documentato lavoro di E. ALBANESI, *La legge di interpretazione autentica come oggetti di sindacato di legittimità costituzionale e di interpretazione metatestuale da parte dei giudici comuni*, su www.giuri.unige.it/corsistudio/dottdiritto/interpretazione.html, ma anche A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di interpretazione autentica*, in *Studium iuris*, 1997 p. 63 e ss; G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, 1997; A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete, Problemi attuali in tema di interpretazione autentica legislativa*, Milano, 1997; F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni di teoria dell'interpretazione*, Cedam, Padova, 1998, pp. 29-34; G. LAZZARI, *Legge regionale Veneto di interpretazione autentica*, in www.osservatoriosullefonti.it fasc. n. 3/2008

²⁰ Corte cost. 4 novembre 1992, n. 455 Punto 5 del *Considerato in diritto*.

²¹ La giurisprudenza costituzionale sul tema delle leggi di interpretazione autentica è stata ad esempio qualificata da alcuni come "labirintica" V. A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza*, cit., p. 64 o da altri A. come G. VERDE, *L'interpretazione autentica*, cit, p. 144 come "rapsodica"

²² Corte cost. 19 gennaio 1988, n. 6

²³ Corte cost. 4 aprile 1999, n. 155. Osserva G. LAZZARI, *La legge regionale*, cit., p. 4 "[..] il Consiglio dei Ministri sembra richiamare l'attenzione proprio sull'orientamento formatosi a partire dalle sent. n. 389/91 in base al quale la legge da interpretare deve presentare un dubbio

L'art. 1 della l.r. Veneto n. 3 del 2008 interpretativa dell'art. 2 l. r. Veneto n. 22 del 2007 attribuiva al testo "in attuazione dell'art. 1 co. 565 lett. c) della legge 27 dicembre 2006 n. 296 la Giunta regionale è autorizzata ad adottare disposizioni per la stabilizzazione a domanda con la necessaria gradualità del personale precario del SSN ivi compreso quello medico e veterinario", il senso di ritenerle riferite "anche a tutti i profili professionali dirigenziali del ruolo sanitario oltre che medici e veterinari", ampliando arbitrariamente lo spazio dispositivo-significante a categorie professionali che in alcun modo potevano da esso desumersi e *de facto* estendendolo agli altri profili professionali dirigenziali del ruolo sanitario, diversi dai già compresi medici e veterinari, e cioè ai biologi, farmacisti, chimici, fisici, e psicologi.

L' "autentico problema" era essenzialmente costituito dalla vistosa deroga ai principi costituzionali relativi al reclutamento del personale (tra l'altro dirigenziale) nella pubblica amministrazione.

La regola generale ex art. 15 co. VII del D.lgs 30 Dicembre 1992 n. 502 è quella secondo cui alla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del dPDR 10 Dicembre 1997 n. 483²⁴.

Inoltre l'art. 2 co. IV della legge 29 Dicembre 2000 n. 401 stabilisce che "[...] si applicano anche al comparto della sanità le disposizioni di cui all'art. 28 del D.lgs 3 Febbraio 1993 n. 29 come sostituito dall'art. 10 del D.lgs del 29 Ottobre 1998 n. 387 (successivamente confluito nell'art. 28 del D.lgs 30 Marzo 2001 n. 165) disposizioni secondo le quali l'accesso alla qualifica di dirigente di ruolo nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, o negli enti pubblici non economici, avviene esclusivamente a seguito di concorso per esami²⁵.

Del resto, che il legislatore statale abbia previsto la possibilità di creare contratti a tempo determinato con riferimento alla dirigenza sanitaria²⁶ non costituisce affatto deroga a siffatta disciplina generale, posto che tale sistema è caratterizzato dall'individuazione del concorso come modalità ordinaria di accesso alla dirigenza sanitaria ma anche – ad *majora* – dalla previsione secondo cui il dirigente è sottoposto a verifica triennale e quello con incarico di struttura semplice o complessa a verifica anche a termine dell'incarico.

Complessivamente tutto ciò altro non è che la esplicitazione a livello di fonte primaria del portato dell'art. 97 Cost. secondo cui, salvo i casi stabiliti dalla legge, "agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso".

In altri termini siffatta procedura di accesso costituisce "la forma generale ed ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni che è rappresentata da una

ermeneutico di gravità tale da rendere necessario l'intervento chiarificatore della legge interpretativa. Nel caso de quo si tratterà di stabilire se sussista una situazione di concreta incertezza derivante dall'applicazione della disposizione regionale interpretata".

²⁴ Sul tema generale dell'accesso alla dirigenza pubblica, per una analisi sulla evoluzione del quadro normativo nonché per una approfondita analisi del cd. sistema del "doppio binario" (concorso e corso-concorso) V. R. CHIEPPA – V. LOPILATO, *Studi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 261-284; F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 611-617 nonché F. FERZETTI, *Il doppio binario per l'accesso alla dirigenza pubblica*, su www.amministrazioneincammino.it

²⁵ Siffatta ricostruzione del quadro normativo è stata compiuta dalla Corte cost. sent. 14 luglio 2009, n. 215 Punto 6 del *Considerato in diritto*.

²⁶ Il riferimento è all'art. 15-*septies* del d.lgs 502 del 30 dicembre 1992

selezione trasparente e comparativa basata esclusivamente sul merito ed aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti preventivamente ed obiettivamente definiti”²⁷.

Le procedure selettive dirette all'accertamento della professionalità dei candidati sono compatibili con il principio del concorso solo ove le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a partecipare, pertanto procedure selettive riservate o che escludono e/o riducono irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno si pongono in netto contrasto con il carattere pubblico del concorso.

Infatti il concorso spiega la sua ontologica indispensabilità anche nelle ipotesi di “nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio” e di “trasformazione di rapporti non di ruolo e non instaurati *ab origine* mediante concorso in rapporti di ruolo”²⁸.

Ma quali sono i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedura di stabilizzazione di personale precario in deroga al principio del concorso ?

²⁷Punto 3.1 del *Considerato in diritto*, prosegue la Consulta affermando che “[...]il concorso consente infatti ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti, come fu solennemente proclamato dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789[...] il reclutamento dei dipendenti in base al merito si riflette, migliorandolo, sul rendimento delle pubbliche amministrazioni e sulle prestazioni da queste rese ai cittadini ed [...] il concorso impedisce che il reclutamento dei pubblici impiegati avvenga in base a criteri di appartenenza politica e garantisce, in tal modo, un certo grado di distinzione fra l'azione di governo “normalmente legata agli interessi di una parte politica” e quella dell'amministrazione, “vincolata invece ad agire senza distinzioni di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate nell'ordinamento”.

²⁸ La Consulta espressamente richiama la precedente sent. 6 luglio 2004 n. 205 al cui punto 2.2 del *Considerato in diritto* afferma “ [...]risulta palese la illegittimità delle norme impugnate in quanto prevedono una procedura di corso-concorso totalmente riservata a personale già in servizio presso la medesima amministrazione e non reclutato a suo tempo mediante pubblico concorso[...] né i termini della questione possono ritenersi modificati per il fatto che il corso-concorso mira [...] solo a trasformare rapporti contrattuali non di ruolo in rapporti di ruolo senza alcun mutamento di funzioni. [...] anche in regime di impiego pubblico privatizzato infatti il collocamento in ruolo costituisce la modalità attraverso la quale si realizza l'inserimento stabile dell'impiegato in un posto della pianta organica di una pubblica amministrazione, cosicché la garanzia del concorso pubblico non può che riguardare anche l'ipotesi di mera trasformazione di un rapporto contrattuale a tempo indeterminato in rapporto di ruolo, allorché, come si è detto, l'accesso al suddetto rapporto non di ruolo non sia a sua volta avvenuto mediante una procedura concorsuale”.

A conferma del *trend* pressochè univoco è possibile ricordare la sent. 24 luglio 2003 n. 274 in cui al punto 4 del *Considerato in diritto* si afferma “[...] l'accesso dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate non sfugge alla regola del concorso pubblico cui è possibile apportare deroghe solo se particolari situazioni ne dimostrino la ragionevolezza [...] di regola questo requisito non è configurabile a proposito di norme che prevedono scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate selezioni e verifiche attitudinali o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti”.

Ma interessante è anche la Corte cost. sent. 16 maggio 2002 n. 194 in cui al punto 3 del *Considerato in diritto* poneva in evidenza come anche il caso di passaggio ad una fascia funzionale superiore “[...] comporti l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto pertanto quale figura di reclutamento alla regola del pubblico concorso[...]rispetta qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a partecipare[...] forme che possono definirsi non irragionevoli solo in presenza di particolari situazioni che possono giustificarle per una migliore garanzia del buon andamento della pubblica amministrazione”.

In tal senso possono leggeri anche le sentt. nn. 313/1994, 320/1997, 218/2002.

È la Consulta stessa, che richiamando alcuni suoi precedenti, illustra siffatti limiti.

Secondo l'univoca e consolidata giurisprudenza costituzionale “le eccezioni a tale regola (del concorso) consentite dall' art. 97 Cost., purchè disposte con legge, devono rispondere a peculiari esigenze di interesse pubblico” e “l'area di siffatte eccezioni deve essere delimitata in modo rigoroso” non essendo sufficiente a fondare o giustificare le eccezioni la “circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione”, tantomeno “la personale aspettativa degli aspiranti” ad una misura di stabilizzazione²⁹.

Ma il passaggio centrale della decisione è costituito dalla evidenziazione delle circostanze o finalità che possono spiegare la deroga alla procedura concorsuale che devono essere “[...] 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 della amministrazione”³⁰.

In alcun modo viene condivisa dai giudici della Consulta la “linea difensiva” regionale secondo cui la disciplina legislativa statale (specificamente l'art. 1 co. 565 lett. c) della legge finanziaria 2007) nell'ipotesi in cui le regioni avessero optato per la stabilizzazione, avrebbe disposto che “possono nella loro autonomia fare riferimento ai principi desumibili dalle disposizioni di cui ai commi da 513 a 543”, concludendo quindi che l'operata estensione della stabilizzazione al personale dirigenziale altro non sarebbe che esplicitazione del margine di tale autonomia che il legislatore statale è tenuto a concedere alle regioni e che comunque si muoverebbero “all'interno dei confini tracciati dai principi di coordinamento della legge dello Stato”.

La Consulta ribadendo quanto già affermato nei propri precedenti³¹, giunge alla dichiarazione di incostituzionalità della norma impugnata affermando testualmente che l'ipotesi di stabilizzazione in esame “[...] non offre sufficienti garanzie per assicurare che la disposta trasformazione del rapporto di lavoro riguardi soltanto soggetti che sono stati selezionati ab origine mediante procedura concorsuale”³², anzi non avendo la disciplina regionale impugnata neanche previsto siffatta possibilità ed avendo invece espressamente ammesso al beneficio della stabilizzazione personale assunto a tempo determinato mediante procedure che non hanno natura concorsuale.

Inoltre, contrariamente alle configurate ipotesi elaborate giurisprudenzialmente, che possono giustificare una deroga alla selezione concorsuale, la disciplina oggetto di censura non è minimamente subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, non potendo quindi neanche parlarsi di ricorso a soggetti

²⁹ Le espressioni riportate possono leggersi rispettivamente in Corte cost. sent. n. 81/2006 Punto 4 del *Considerato in diritto*, n. 363/2006 Punto 3 del *Considerato in diritto*, n. 205/2004 Punto 4.1.2 del *Considerato in diritto* e n. 81/2006 Punto 4.1.2 del *Considerato in diritto*.

³⁰ Punto 3.1 del *Considerato in diritto*. La Consulta già nella precedente sent. n. 34 del 2004 al Punto 4.1 del *Considerato in diritto* aveva osservato che “[...] può derogarsi a tale regola (del concorso) solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore”

³¹ Corte cost. sent. n. 215/2009

³² Punto 3.2 del *Considerato in diritto*

in possesso di esperienze professionali maturabili solo all'interno della stessa pubblica amministrazione³³.

La stabilizzazione in esame si riferisce a figure professionali quali i dirigenti sanitari per i quali assume grande importanza il rispetto della selezione concorsuale tanto per la loro qualifica dirigenziale sia “[...] per l’indubbio rilievo che le loro prestazioni rivestono per la migliore organizzazione del SSN e pertanto in definitiva con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all’utenza, essendo queste condizionate sotto molteplici aspetti dalla capacità professionale e dall’impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi”³⁴ preordinati alla tutela della salute degli utenti del SSN stesso.

*

4. La seconda questione di legittimità costituzionale: ulteriore “estensione” del beneficio della stabilizzazione al personale dipendente degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici. La Consulta “bacchetta” nuovamente il legislatore regionale veneto.

La seconda questione di legittimità costituzionale aveva ad oggetto l’art. 4 co. 1, 2 e 4 della legge regionale Veneto n. 3 del 2008 con il quale ancora si “estendeva” la stabilizzazione ad alcune categorie di dipendenti degli uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali, nello specifico, al personale dei gruppi consiliari e dei gabinetti e delle segreterie del Presidente e dei componenti dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale nonché del Presidente, Vicepresidente e membri della Giunta; cioè personale assunto in base ad un rapporto a tempo determinato collegato alla durata in carica dell’organo politico che ne aveva proposto l’assunzione.

L’art. 4 co. II prevedeva quale “metodo” ai fini della stabilizzazione una procedura selettiva riservata dalla quale siffatto personale sarebbe stato esentato qualora fosse risultato già vincitore genericamente di una selezione pubblica per l’assunzione presso la regione Veneto o presso altro ente pubblico.

Infine, l’art. 4 co. IV prevedeva inoltre, per il solo personale precario degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici, un regime privilegiato per il perfezionamento del triennio utile ai fini della stabilizzazione.

Anche in questo caso, ad avviso del ricorrente, si introduceva una palese deroga all’ordinaria metodologia di provvista del personale presso le pubbliche amministrazioni. In base alle argomentazioni della difesa regionale, la stabilizzazione costituiva una deroga “autorizzata dall’art. 97 Cost.” e giustificata sia dall’esigenza della amministrazione di coprire posti in organico mediante personale già formato, sia dal bisogno di promuovere l’occupazione e realizzare concretamente il diritto al lavoro del dipendenti che avevano fornito per lungo tempo prestazioni lavorative a favore dell’amministrazione stessa.

³³ La Consulta nella sent. n. 141/1999 al Punto 3.4 del *Considerato in diritto* aveva osservato che “[...] può ritenersi conforme all’interesse pubblico il fatto che precedenti esperienze non vadano perdute”, nella sent. n. 373/ 2002 al Punto 4 del *Considerato in diritto* riteneva che non era da escludere a priori che l’accesso ad un concorso pubblico possa essere condizionato al possesso di una precedente esperienza nell’ambito dell’amministrazione “[...] ove ragionevolmente configurabile quale requisito professionale” ciò rientrando nella discrezionalità del legislatore “fino al limite oltre il quale possa dirsi che l’assunzione nell’amministrazione pubblica, attraverso norme di privilegio, escluda o irragionevolmente riduca le possibilità di accesso, per tutti gli altri aspiranti, con violazione del carattere pubblico del concorso” (sent. n. 141/1999 Punto 3.4 del *Considerato in diritto*).

³⁴ Punto 3.2 del *Considerato in diritto*; ciò tuttavia era stato già ribadito dalla Consulta in sentt. n. 215 del 2009 nonché n. 181 del 2006

Le deroghe al principio del concorso ed introdotte dalla disciplina regionale erano particolarmente evidenti: il carattere interamente riservato della procedura con la quale si sarebbero dovuti assumere coloro che non erano stati *ab origine* selezionati mediante procedura concorsuale, contraddice palesemente, ad avviso dei giudici della Consulta, la natura pubblica del concorso stesso che invece esige il requisito essenziale di “apertura” alla partecipazione degli esterni, nonché la stessa natura comparativa³⁵.

Anche il riferimento ad una “qualsiasi” selezione pubblica presso “qualsiasi” ente pubblico, appare troppo generico per disporre un “accantonamento” del concorso e pertanto una “facile stabilizzazione”, non avendo garantito la norma che la previa selezione avesse avuto carattere concorsuale e che fosse stata riferita proprio a quella tipologia e livelli delle funzioni che si sarebbero dovute successivamente svolgere³⁶.

Anche in questo caso la Corte costituzionale perviene ad una secca caducazione delle norme impugnate collocandosi con coerenza lungo un percorso interpretativo già esplicitato nella sentenza n. 81 del 2006 affermando ancora che “[..]dalle funzioni del personale di diretta collaborazione degli organi politici non è desumibile alcuna peculiarità che possa giustificare una prevalenza dell’interesse ad una sua stabilizzazione[..] rispetto a quello di assicurare l’accesso all’impiego pubblico dei più capaci e meritevoli”³⁷, pertanto non sussisterebbe alcuna peculiare e straordinaria ragione di interesse pubblico tale da giustificare la deroga al principio del concorso.

È possibile rilevare una “contraddizione teleologica” tra la stabilizzazione di siffatta categoria di personale e la funzione stessa che tali prestatori di lavoro dovrebbero svolgere: infatti la stabilizzazione osterebbe alla possibilità stessa conferita ai titolari degli organi politici di avvalersi di personale nominato *intuitus personae* e ciò con tutte le possibili ricadute economiche sul bilancio regionale³⁸.

La deroga al concorso pubblico potrebbe ritenersi ammissibile solo qualora, fermo restante la necessità di criteri di valutazione volti a garantire competenze e professionalità dei soggetti discrezionalmente prescelti, ci si riferisse all’assunzione di personale a tempo determinato destinato a cessare dal servizio al rinnovo dell’organo politico che lo ha nominato³⁹.

*

5. Brevi considerazioni conclusive

Come espresso dalle prime battute di questo breve commento, la decisione in esame ha offerto l’occasione per lo svolgimento di alcune sintetiche considerazioni sul più ampio tema della “stabilizzazione del personale precario”.

La prima osservazione non può che riguardare l’(ab)uso, da parte del legislatore veneto, dello strumento della legge di interpretazione autentica.

Il legislatore regionale, più che dirimere eventuali dubbi interpretativi del precedente atto legislativo regionale, “estendeva”, o forse più correttamente, “creava” una nuova, e non prevista in alcun modo, categoria di soggetti precari beneficiari della stabilizzazione, contravvenendo pertanto alla funzione propria di un atto di interpretazione autentica e dei vari principi e regole elaborati dalla giurisprudenza costituzionale.

³⁵ Punto 3.3 del *Considerato in diritto*

³⁶ Punto 3.3 del *Considerato in diritto*

³⁷ Corte cost. sent. n. 81/2006 Punto 4.1.2 del *Considerato in diritto*

³⁸ Corte cost. n. 277/2005 Punto 6 del *Considerato in diritto*

³⁹ Corte cost. n. 252/2009

Il tentativo del legislatore veneto di ampliare ogni ragionevole spazio applicativo l'ambito operativo del beneficio previsto dalla legge finanziaria 2007 è indicativo dello stato nonché delle problematiche relative al "precariato" ed altresì del modo in cui le amministrazioni hanno adoperato gli strumenti di flessibilità contrattuale del lavoro introdotti dalle varie riforme: una vera e propria sorta di strumento che avrebbe consentito il raggiungimento di un Eldorado ovvero il soddisfacimento della legittima aspirazione, maturata nel corso di anni, ad una stabilità del proprio impiego per migliaia di lavoratori.

Tuttavia se appare ragionevole l'aspirazione ad una situazione di stabilità lavorativa di quanti nel corso di anni con la propria attività, anche in presenza di carenze delle piante organiche, avevano soddisfatto esigenze tutt'altro che temporanee delle varie amministrazioni pubbliche, altrettanto ragionevoli e legittime costituzionalmente non appaiono le modalità attraverso cui si intendeva procedere alla stabilizzazione.

Nel corso degli ultimi dieci anni, le traiettorie giurisprudenziali tracciate dalla Consulta appaiono assolutamente univoche e chiare: la forma generale di reclutamento per le pubbliche amministrazioni è rappresentata da una selezione trasparente e comparativa basata esclusivamente sul merito ed aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti preventivamente ed obiettivamente definiti; ciò anche nelle ipotesi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e di trasformazione di rapporti non di ruolo. e non istaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo.

Insomma il messaggio costantemente ribadito dalla Consulta sembra proprio essere che "questo concorso s'ha da fare".

Premesso pertanto che in alcun modo potrebbe farsi ricorso ad un reclutamento di massa dei lavoratori precari, senza lo svolgimento di alcuna procedura concorsuale, l'ipotesi più ortodossa e soprattutto conforme a Costituzione sembra essere quella della indizione di procedure pubbliche concorsuali con la previsione di una quota riservata, anche considerevole ma che mai potrà esser tale da far considerare *de facto* chiusa una procedura che deve esser pubblica ed aperta.

Nel caso concretamente sottoposto all'esame della Corte costituzionale, l'intervento del legislatore veneto risultava particolarmente "ardito", non solo in quanto posto in palese e grossolana violazione degli artt. 3, 51 I co. e 97 Cost. e dei principi elaborati e costantemente ribaditi dalla Consulta in materia di provvista del personale nelle pubbliche amministrazioni ma anche perché in contrasto con lo stesso dettato delle disposizioni della finanziaria 2007 che espressamente escludevano dal beneficio della stabilizzazione il personale di livello dirigenziale nonché i titolari di contratti a tempo determinato negli uffici di diretta collaborazione degli organi politici.

Anche l'ampia ricostruzione dei principi già elaborati in tema di accesso all'impiego presso la pubblica amministrazione può essere letta come lo svolgimento quasi di una "funzione pedagogica" da parte della Consulta nei confronti del legislatore ad evidenziare la necessità di "ripristinare" le "regole" che governano il sistema di provvista del personale presso le pubbliche amministrazioni.

Con coerenza la Corte costituzionale perviene alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme impugnate e c'è da scommetterci che a tale iconoclastica pronuncia gli inquilini di Palazzo della Consulta siano giunti senza bisogno, a differenza del prelado del noto romanzo manzoniano, "di una notte che portasse consiglio...".