

Rinvio generico a norma statale di enumerazione delle pubbliche amministrazioni: interpretazione restrittiva e conforme a Costituzione *

SANDRO DE GOTZEN**

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 77 del 24 aprile 2020.

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0077s-20.html>

Data della pubblicazione sul sito: 26 giugno 2020

Suggerimento di citazione

S. DE GOTZEN, *Rinvio generico a norma statale di enumerazione delle pubbliche amministrazioni: interpretazione restrittiva e conforme a Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Contributo in corso di pubblicazione in *Le Regioni*

** Professore Associato di Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Trieste.
Indirizzo mail: degotzen@units.it.

1. La Regione Valle d'Aosta contesta alcune disposizioni legislative statali in tema di disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso alle amministrazioni pubbliche e di disciplina delle graduatorie che, apparentemente, si riferiscono anche alle Regioni ed alle aziende del servizio sanitario nazionale.

Queste disposizioni impugnate si riferiscono, genericamente ed indistintamente, alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165 del 2001, ciò che fa pensare alla applicazione della normativa statale a tutte le amministrazioni ricomprese in tale norma.

La Regione denuncia che la applicabilità eventuale di tale normativa statale ad essa ed agli enti del servizio sanitario sarebbe invasiva della sua competenza, stabilita alla stregua di diverse clausole costituzionali e di disposizioni dello Statuto speciale di autonomia.

La Regione, pur ritenendo inapplicabili tali norme nell'ampiezza evocata, cioè con riguardo alle Regioni ed agli enti del servizio sanitario, ricorre contro tali disposizioni in via principale, impugnandole solo in via cautelativa, come possibile secondo la giurisprudenza costante della Corte costituzionale¹.

La Corte si pronunzia, dapprima, per la plausibilità delle interpretazioni prospettate come possibili e, successivamente, passa all'esame nel merito delle questioni promosse in via cautelativa od ipotetica, statuendo la non fondatezza delle questioni alla stregua dei parametri invocati.

2. Le norme statali impugnate in via ipotetica dispongono in modo generico (e comprensivo) l'applicazione della disciplina statale in tema di concorsi pubblici e di graduatorie alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001: tale norma elenca in modo assai ampio le pubbliche amministrazioni, comprendendovi anche le Regioni e le aziende del Servizio sanitario nazionale. Il rinvio della normativa statale è generico e potenzialmente comprensivo anche delle amministrazioni regionali ed è perciò che la applicabilità delle norme contestate appare "dubbia" ma "non implausibile", consentendo il ricorso principale in via ipotetica.

La clausola contenuta nella disposizione dell'art. 1 comma 2 d.lgs. 165/2001 enumera i diversi corpi amministrativi cui è applicabile la disciplina in materia di pubblico impiego.

Tale clausola, che elenca le diverse pubbliche amministrazioni, risponde all'esigenza di individuare con precisione le amministrazioni pubbliche, cui sono applicabili normative statali.

La tecnica legislativa della enumerazione dei diversi corpi amministrativi cui sono applicabili determinate discipline statali viene incontro ad una esigenza

¹ La sent. n. 77 del 2020 richiama i precedenti sentenze 89 del 2019, 103 e 73 del 2018, 270 del 2017.

precisa, che deriva dalla impossibilità di delineare una definizione unitaria di sintesi di pubblica amministrazione.

Una definizione unitaria di pubblica amministrazione non è, infatti, possibile data la varietà di corpi amministrativi collocati a diversi livelli e la varietà di forme in cui essi sono organizzati.

Tale tecnica di individuazione delle pubbliche amministrazioni mediante enumerazione puntuale dei diversi corpi amministrativi è impiegata sovente dal legislatore statale, che cerca di porre rimedio al pluralismo ed alla difformità amministrativa con "leggi che individuano le amministrazioni e le sottopongono a norme comuni e principi di omogeneità e di <<normalizzazione>> in taluni casi dando ad organi statali poteri deliberativi relativi a più amministrazioni, anche non statali"².

Tali clausole normative, che operano un inventario delle diverse pubbliche amministrazioni, individuano il concetto unificante di "settore pubblico"³ che ricomprende tutti i corpi amministrativi.

Si è osservato che di tali norme statali di enumerazione dei diversi corpi amministrativi, cui si applicano unitariamente determinate discipline statali, vi sono numerosi precedenti, sia lontani che più recenti, tra i quali il d.lgs. 29/1993,⁴ poi sostituito dal d.lgs. 165/2001.

Come la precedente normativa, il d.lgs. 165/2001 ha carattere generale, sia perché presenta una elencazione o enumerazione completa, riferendosi a tutto il settore pubblico, sia perché è contenuto in una disciplina generale, relativa al personale amministrativo ed alla organizzazione amministrativa.

Altra disciplina di generale applicazione, che contiene una simile elencazione normativa dei corpi amministrativi interessati, è quella sul procedimento amministrativo, legge 241/1990, normativa statale che si applica, in misura diversa, a tutte le pubbliche amministrazioni.⁵

² In tal senso si v. S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, ed. VI, rist. 2003, sull'enucleazione del concetto di amministrazione.

³ Per tutti S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, cit., p. 51.

⁴ ID, *Le basi del diritto amministrativo*, cit., p. 51 ss., ricorda le leggi 1037/1939 sulla Ragioneria generale dello Stato; la legge 93/1983, legge quadro sul pubblico impiego; la legge 468/1978, riforma delle norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio; la legge 362/1988, sulle relazioni sui conti di cassa da presentare al Parlamento, che modifica la precedente e amplia l'ambito del settore pubblico; la legge 720/1984 sul sistema di tesoreria pubblica; la legge 241/1990 sul procedimento amministrativo, che si riferisce quasi sempre alle pubbliche amministrazioni; il d.lgs. 358/1992 sugli appalti pubblici di forniture; il d.lgs. 157/1995, il d.lgs. 157/1995, relativo agli appalti pubblici di servizi; da ultimo, il d.lgs. 29/1993.

⁵ Per tutti G. FALCON, *Lezioni di diritto amministrativo*, Cedam, IV ed., 2016, p. 69 ss. sull'ambito di applicazione della legge 241/1990.

3. La decisione della Corte statuisce l'inapplicabilità delle norme impugnate alle Regioni ed agli enti del servizio sanitario, e, quindi, dichiara non fondato il ricorso, sulla base di una analisi puntuale delle competenze costituzionalmente stabilite per la Valle d'Aosta.

La Corte in primo luogo ribadisce l'esclusione dal perimetro della privatizzazione del lavoro pubblico della disciplina dei concorsi per l'accesso al lavoro pubblico regionale e la disciplina di gestione delle graduatorie. Tali istituti, statuisce la Corte, richiamando propri precedenti in tal senso⁶, mantengono un carattere marcatamente pubblicistico, rientrando nell'ambito della organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali; esulano, sottintende la Corte, dall'ambito dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale e, quindi, l'individuazione della disciplina delle procedure concorsuali e delle graduatorie rientra nell'ambito della scelta discrezionale del legislatore regionale.

Ciò premesso, la sentenza opera un'interpretazione sistematica correttiva del rinvio generico operato dalle norme impugnate, alle amministrazioni dell'intero pubblico settore, in base alla quale le norme statali impugnate su pubblici concorsi e su graduatorie si applicano alle sole amministrazioni statali.

La sentenza opera dunque un'interpretazione sistematica correttiva del rinvio generico operato dalle norme impugnate, alle amministrazioni dell'intero pubblico settore.

Ci si trova in presenza di una tecnica legislativa carente, che non consente di individuare con chiarezza le amministrazioni cui la disciplina statale dei concorsi e delle graduatorie si riferisce.

La Corte reputa inapplicabili le norme impugnate in via cautelativa alle amministrazioni regionali, ma rileva, incidentalmente, in modo significativo, che pur non essendo esse vincolanti nei confronti delle Regioni, si rivelano utili ad indicare esigenze rilevanti, riconducibili al principio del buon andamento dell'amministrazione.

La discrezionalità in materia del legislatore regionale, dice la Corte, "non dovrebbe spingersi fino a pregiudicare l'urgenza pressante dell'aggiornamento professionale" (punto 4.3.1. in dir.).

Utile, quindi, la normativa statale a mostrare esigenze rilevanti, volte a garantire il buon andamento dell'amministrazione delle quali le Regioni, nell'esercitare le proprie competenze, dovrebbero tenere conto (punto 4.3.1. in dir.).

4. La stessa proposizione del ricorso in via eventuale mostra che la tecnica legislativa impiegata dal legislatore statale, consistendo in un rinvio generico alla formula enumerativa delle amministrazioni pubbliche (di *tutte* le pubbliche amministrazioni) è scorretta, dato che, intesa letteralmente, riferisce la disciplina

⁶ Si richiamano tra molte sentt. 141/2012 e 235/2010; 241/2018.

statale di concorsi e graduatorie a tutte le amministrazioni rientranti nel settore pubblico.

Il rinvio, mal strutturato, ad una clausola normativa statale finalizzata a rendere chiari i riferimenti normativi, ha complicato il quadro normativo, rendendo necessario attendere l'interpretazione sistematica per individuare il reale significato.

Il cattivo uso di norma enumerativa inclusiva dell'intero settore pubblico – frutto di una analisi puntuale, necessaria dato che non è possibile individuare una definizione ed una nozione complessiva di pubblica amministrazione a causa della diversità di struttura e collocazione dei diversi corpi amministrativi – è stato causa di imprecisione e di conseguenti dubbi interpretativi: la Corte deve pronunciare una decisione che sottende una ipotetica illegittimità delle norme impugnate, se fossero estese alle Regioni, e che detta l'interpretazione conforme a Costituzione: un precedente che può essere utile ad evitare nuovi contenziosi, ove la legislazione statale dovesse ricorrere ancora, in futuro, alla stessa tecnica normativa, o che sperabilmente potrebbe indurre, per il futuro, ad una tecnica migliore.