

L'ILLEGITTIMITA' DI UNA DEROGA REGIONALE AI VINCOLI STATALI ALL'ASSUNZIONE DI PERSONALE DA PARTE DELLE REGIONI

di Sandro De Goetzen *
(19 giugno 2018)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2018)

1. La legge regionale Toscana 72 del 2016 prevede che la Giunta regionale possa deliberare l'assunzione di dieci unità di personale addetto all'Autorità portuale, in deroga ai vincoli posti dalla legge statale. La difesa regionale nel giudizio avanti la Corte costituzionale argomenta questa deroga con l'assegnazione all'Autorità portuale di nuovi compiti e alla previsione di nuove entrate, ciò che consentirebbe alla legge regionale di porre deroghe ai vincoli alle assunzioni disposti con legge statale.

Varie sentenze della Corte costituzionale riconoscono la legittimità di norme statali volte a contenere la spesa per il personale ponendo limiti alle assunzioni alle Regioni ed agli enti locali¹.

La giurisprudenza costituzionale ha individuato, per escludere la illegittimità delle norme statali che limitano l'autonomia regionale, una serie di requisiti: a) la legge statale non deve prevedere "in modo esaustivo strumenti e modalità di perseguimento degli obiettivi", comunque rimessi all'apprezzamento delle Regioni; b) deve presentare "un carattere transitorio e delimitato nel tempo".

Sarebbero legittime, alla stregua di questa griglia di requisiti, le norme regionali che prevedono specifici strumenti e modalità di perseguimento degli obiettivi posti con legge statale ("diversificate modalità applicative" - par 8.2. in dir.).

Tuttavia risulta difficile individuare la fascia nella quale le disposizioni regionali in tema di assunzioni di personale sono legittime, in quanto si prevede che spetti al solo legislatore statale prevedere "diversificate modalità applicative" o "circoscritte deroghe temporalmente limitate ai vincoli assunzionali da esso disposti". Possono esservi quindi "specifiche, puntuali e contingenti disposizioni statali" derogatorie ai vincoli sulle assunzioni, che si qualificano come norme interposte rispetto alla norma costituzionale in tema di competenza statale sul coordinamento della finanza pubblica, art. 117 comma 3 della Costituzione. Sembra esserci contraddizione tra l'indicazione, nella griglia di requisiti delle norme statali, della necessità, per la legge statale, di non prevedere "in modo esaustivo strumenti e modalità di perseguimento degli obiettivi" e la successiva indicazione che spetta al solo legislatore statale prevedere "diversificate modalità applicative" e "circoscritte deroghe temporalmente limitate ai vincoli assunzionali"².

Tali norme, precisa la Corte nella sentenza in commento, non vanno interpretate come di "portata generale" e perciò autorizzative di disposizioni regionali volte ad introdurre *motu proprio* deroghe ai limiti alle assunzioni posti dalla normativa statale (par 8.2. in dir.).

La previsione che la legge statale non deve prevedere "in modo esaustivo strumenti e

1 La Corte richiama in proposito le sentenze 72 del 2017, 218 e 153 del 2015.

2 La motivazione della sentenza 1/2018 sembra da un lato prevedere uno spazio per il legislatore regionale, di attuazione in dettaglio delle norme statali che non debbono prevedere "in modo esaustivo strumenti e modalità di perseguimento degli obiettivi" e, dall'altro lato statuisce che al solo legislatore statale spetti stabilire "diversificate modalità applicative" o "circoscritte deroghe temporalmente limitate ai vincoli assunzionali da esso disposti". Non risulta chiaro quale sia l'eventuale ambito di normazione regionale in merito

modalità di perseguimento degli obiettivi” sembrerebbe sottendere un rapporto tra Stato e Regioni corrispondente a quello tra posizione di principi statale ed attuazione concreta degli stessi, da parte della Regione. Ma così non è, nei fatti.

Il risultato di questa serie di proposizioni è che in realtà non permane una residuale competenza regionale, come parrebbe dalla formulazione della griglia dei requisiti di legittimità delle disposizioni statali limitative delle assunzioni: solo il legislatore statale, afferma espressamente la sentenza in commento, può apportare deroghe alle proprie disposizioni limitative delle assunzioni, mentre non resta uno spazio effettivo rimesso all'apprezzamento delle Regioni.

Non risulta una sfera di competenza riservata alle Regioni, in quanto il legislatore statale può intervenire fin nel dettaglio, con norme specifiche, come è avvenuto con le disposizioni da cui la difesa regionale pretendeva di trarre una regola autorizzatoria per la legge regionale derogatoria. La sentenza costituzionale che si commenta afferma che spetta alla Regione uno spazio di attuazione delle regole limitative statali e, nel contempo, asserisce che spetta al legislatore statale dettare specifiche ed esaustive norme derogatorie alle regole statali sulle limitazioni all'assunzione di personale regionale.

Delle due, l'una . La ricomprensione nella griglia dei requisiti di legittimità delle leggi statali limitative delle assunzioni regionali del rispetto di uno spazio di un potere di attuazione regionale (anche normativo) appare una enunciazione priva di contenuto effettivo, contraddicendo la motivazione della stessa sentenza tale assunto.

Il vero limite alla legittimità delle disposizioni statali limitative delle assunzioni di personale da parte delle Regioni sembra essere, alla luce della sentenza in commento, solamente il requisito della temporaneità delle disposizioni limitative. Anche questo limite appare, però, facilmente aggirabile, dato che risulta sempre possibile reiterare con altro provvedimento legislativo la regola limitativa delle assunzioni.

2. La Corte esclude che le norme statali limitative della possibilità di Regioni ed enti locali di assumere nuovo personale invadano la sfera di competenza legislativa regionale in tema di organizzazione amministrativa. Spiega la Corte che l'incidenza su tale sfera, che pare difficilmente discutibile, è solamente “un effetto indiretto dell'esercizio della potestà statale espressione della competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica³. La potestà statale in tema di coordinamento della finanza pubblica prevale sulla competenza regionale in tema di organizzazione amministrativa.

Ma si tratta, come si è cercato, di dire sopra, di una potestà statale di incidere - per motivi di coordinamento della finanza pubblica - sul potere regionale di organizzazione amministrativa che in realtà non sembra conoscere limiti di sorta. Ne risulta la statuizione della legittimità in ogni caso delle disposizioni statali limitative, per motivi di coordinamento della finanza pubblica, della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa.

3. Mentre dalla lettura della griglia di requisiti previsti per la legittimità delle norme statali limitative della competenza legislativa regionale in tema di assunzioni di personale parrebbe permanere un ambito di discrezionalità regionale nell'attuazione delle norme statali limitative, in realtà nessuno spazio effettivo permane per le Regioni, a stare a questa giurisprudenza.

L'eventuale disposizione derogatoria regionale pare possa essere legittima, alla stregua di questa giurisprudenza, solo se espressamente autorizzata dalle disposizioni statali limitative del potere di assunzione da parte delle Regioni, che prevedano gli ambiti di

³ La sentenza in commento menziona in tal senso, ex plurimis, sent 153 del 2015, 219 del 2013, 151 del 2012.

possibile operatività delle disposizioni statali derogatorie.

Infatti la Corte costituzionale precisa che spetta al solo legislatore statale prevedere “diversificate modalità applicative” o circoscritte deroghe temporalmente limitate ai vincoli nelle assunzioni da esso stesso disposte.

Da questa contraddizione sembra scaturire la necessità, al fine non solo di evitare una permanente espropriazione della potestà regionale di autoorganizzazione amministrativa, ma un danno alla stessa efficienza dell'azione amministrativa, di far sì che il potere statale di limitazione delle assunzioni da parte delle Regioni si manifesti in criteri generali, prevedendo una griglia di requisiti effettivamente vigenti, al cui verificarsi le Regioni siano libere di procedere. Uno di tali criteri potrebbe essere l'esistenza di nuove competenze attribuite all'apparato amministrativo, regionale o di enti regionali, unito all'indicazione delle fonti di copertura delle spese aggiuntive per il personale. Ancora, si dovrebbe trovare il modo di sottrarre alle disposizioni limitative delle assunzioni regionali il caso di interventi limitati sull'organico dal punto di vista numerico. Non ragionare in questo senso, infatti, comporta una permanente limitazione alla modifica delle strutture amministrative regionali ed alla innovazione amministrativa e l'accettazione del rischio – molto concreto – della insufficienza delle strutture amministrative regionali rispetto ai compiti.

* Ricercatore di Diritto amministrativo, Università di Trieste