

Limiti allo scorrimento delle graduatorie e autonomie speciali: l'equilibrio tra principio del concorso e tutela delle aspettative come regola generale di autorganizzazione amministrativa?*

FLAVIO GUELLA**

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 58 del 31 marzo 2021.

Disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org/decisioni/2021/0058s-21.html.

Sommario: 1. La sentenza della Corte e la sua rilevanza rispetto ad una disciplina applicabile alla pubblica amministrazione in generale. – 2. Le riforme della disciplina dello scorrimento delle graduatorie precedenti al 2019. – 3. Dalla normativa preclusiva dello scorrimento delle graduatorie alle nuove regole aperte ma con limitazioni. – 4. L'applicabilità della riforma alle autonomie speciali: questione di individuazione delle materie o di leale collaborazione?. – 4.1. La cessata materia del contendere conseguente alla reintroduzione di una specifica clausola di salvaguardia. – 4.2. La non fondatezza pronunciata con sentenza interpretativa di rigetto che garantisce gli spazi di competenza regionale.

Data della pubblicazione sul sito: 25 agosto 2021

Suggerimento di citazione

F. GUELLA, *Limiti allo scorrimento delle graduatorie e autonomie speciali: l'equilibrio tra principio del concorso e tutela delle aspettative come regola generale di autorganizzazione amministrativa?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo è destinato alla pubblicazione nella rivista *Le Regioni*.

** Ricercatore t.d. in Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Trento. Indirizzo mail: flavio.guella@unitn.it.

1. La sentenza della Corte e la sua rilevanza rispetto ad una disciplina applicabile alla pubblica amministrazione in generale

Con la sentenza n. 58 del 2021 la Corte costituzionale si è pronunciata in merito alla legittimità di alcune delle norme permissive del c.d. scorrimento delle graduatorie di concorso, come risultanti in particolare dalla riforma apportata in materia dalla Legge di Bilancio 2020¹. La tematica è stata analizzata dalla Corte nella prospettiva particolare dell'applicabilità di tale riforma alle autonomie speciali, con una decisione che pare di interesse – al di là della soluzione specifica – tanto per una valutazione della possibilità di scorrimento in generale (con bilanciamento tra esigenze di uniformità nell'azione amministrativa, anche a favore delle posizioni di aspettativa dei concorrenti, ed esigenze di autorganizzazione delle PA), quanto per ciò che è presupposto in materia di spazi di salvaguardia per le autonomie speciali rispetto ad interventi di riforma pensati per le pubbliche amministrazioni in generale (con valorizzazione della leale collaborazione).

L'interesse della pronuncia è quindi duplice, e tocca tanto la questione delle materie così come quella della salvaguardia della specialità mediante meccanismi concertativi. In queste prospettive la poliedricità del tema dello scorrimento delle graduatorie mette bene in luce la tensione di una pluralità di materie, di competenza statale e regionale, che concorrono a qualificare la scelta amministrativa di riutilizzare una pregressa selezione o procedere a nuovo concorso. La questione di costituzionalità muove, in sostanza, dalla valutazione del se le regole di scelta rispetto a tale alternativa attengano all'ordinamento degli uffici o all'ordinamento civile, al risparmio di risorse finalizzato all'equilibrio di bilancio o alla prevalenza della regola del concorso, all'autonomia nelle scelte organizzative o alla tutela delle aspettative del privato qualificabili come livelli essenziali delle prestazioni.

La materia dello scorrimento delle graduatorie si conferma così come un tema fortemente controverso², sul quale anche la scienza dell'amministrazione (e l'opinione pubblica) ha assunto posizioni contrastanti: deve prevalere l'interesse al "posto" del concorrente già valutato come idoneo, o l'esigenza di non snaturare la logica di apertura dell'accesso al pubblico impiego garantita mediante concorso? E, rispetto al caso analizzato, questa scelta deve essere omogenea per tutte le

¹ Cfr. l'art. 1, co. 147, 149 e 269 della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

² Per un inquadramento delle problematiche sollevate fin dal primo intervento organico in materia, quando con il d.l. 101/2013 si cercò di razionalizzare la giurisprudenza che già valorizzava, per ragioni di economia dell'azione amministrativa e a salvaguardia delle chances occupazionali, il meccanismo derogatorio dello scorrimento, cfr. V. TALAMO, *Lo scorrimento delle graduatorie concorsuali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 10/2013, pp. 920 ss.

pubbliche amministrazioni – che devono sì valutare discrezionalmente le esigenze organizzative, ma secondo logiche comuni – o le singole realtà territoriali possono orientarsi diversamente nel dare risposta a queste esigenze alternative, mediante soluzioni normative più o meno aperte allo scorrimento?

Nel dibattito pubblico, la *ratio* della riforma impugnata in Corte costituzionale da Regione Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Trento è stata peraltro chiaramente nel senso dell'uniformazione, applicata a tutte le amministrazioni, e quindi anche a quelle territoriali, in quanto tra gli scopi della normativa è stato invocato proprio quello di ridurre le differenze locali in tema di scorrimento. Rispetto a ciò, è sembrato che il legislatore abbia volutamente aperto ambiti di equivocità rispetto alle Regioni speciali. Infatti, sebbene l'applicabilità delle disposizioni impuginate alle autonomie speciali sia incerta, essa tuttavia non è implausibile: la riforma³ si riferisce, indistintamente, alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il che già apre alla questione dell'estensione del campo applicativo alle autonomie speciali, ma inoltre – ad aggravare tale dubbio ermeneutico – va registrato come in corso di approvazione, con apposito emendamento al testo del d.d.l., era stata eliminata una clausola di salvaguardia precedentemente prevista⁴, evidente sintomo della vocazione generalizzante della riforma.

Quindi, dalle autonomie speciali le questioni di legittimità costituzionale sono state sì promosse in via cautelativa ed ipotetica, cioè per l'ipotesi (non scontata) in cui le nuove disposizioni dovessero ritenersi applicabili anche ad esse⁵, ma ciò è stato fatto sulla base di specifiche ragioni di sospetto rispetto alla volontà del legislatore storico e nella prospettiva di conseguire ricadute pratiche anche in ipotesi di rigetto: una certa volontà politica nel senso più generalizzante ed uniformante possibile è infatti evidente nella *ratio* della riforma, nel suo orientamento nel senso del far prevalere i livelli essenziali sugli spazi di autorganizzazione. A fronte di ciò, anche una sentenza di non accoglimento per infondatezza della questione – motivata non tanto in punto di riparto delle materie in astratto, ma guardando in concreto alla delimitazione del campo di applicazione secondo leale collaborazione – può, nella pratica, rivelarsi soddisfacente della posizione regionale.

³ In particolare i commi 147 e 149.

⁴ Cfr. *infra* il par. 4.1.

⁵ Mentre in caso si ritenessero inapplicabili, la questione risulterebbe non fondata, ma sulla base di una sentenza comunque utile in quanto ad avallo di interpretazione favorevole alla Regione; cfr. *infra* il par. 4.2.

2. Le riforme della disciplina dello scorrimento delle graduatorie precedenti al 2019

Per quel che riguarda la portata della riforma in generale, l'elemento portante è costituito senz'altro dall'abrogazione della disposizione limitativa dell'uso delle graduatorie, che ne consentiva l'impiego unicamente per la copertura dei posti messi a concorso⁶. Al contempo, tuttavia, la riforma presenta tratti di ambiguità, nella misura in cui a tale orientamento estensivo accompagna la conservazione (armonizzata per tutte le PA) di stringenti limiti alle modalità di impiego, con vincoli temporali e procedurali. Sulla base di tali norme armonizzate gli idonei non vincitori sono sì impiegabili per la copertura di posizioni differenti da quelle originariamente previste, ma solo a determinate condizioni. La questione è allora non il se le pubbliche amministrazioni delle autonomie speciali siano ricomprese nello spazio di maggior libertà concesso dalla riforma, ma al contrario se le stesse siano soggette anche ai limiti che – comunque – la riforma prevede ai fini dello scorrimento.

Le limitazioni rappresentano peraltro una costante in questa disciplina, alla ricerca di un equilibrio tra flessibilità nell'autoorganizzazione della PA, regola del concorso, e tutela delle aspettative degli utilmente collocati in graduatoria⁷. Bilanciamento che ha avuto punti di equilibrio diversi nelle diverse fasi storiche in cui il legislatore e la giurisprudenza hanno affrontato il tema, a seconda del prevalere delle esigenze di celerità e tutela dell'aspettativa dei già collocati o delle richieste di pieno rispetto dell'apertura concorsuale dei ruoli. In particolare, la disciplina rilevante trova le prime formalizzazioni ad inizio anni 2000, con riforme tese alla riduzione della spesa pubblica anche mediante il contenimento del *turnover* nel pubblico impiego. Per temperare gli effetti organizzativi del blocco delle assunzioni, in quel contesto, si disponeva la perdurante vigenza delle graduatorie in via di scadenza, al fine di salvaguardare l'aspettativa all'assunzione

⁶ In particolare è abrogato l'inciso per cui le graduatorie "sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso nonché di quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori".

⁷ Per un quadro delle modifiche normative che hanno portato all'ultima riforma, cfr. V. PASQUARELLA, *Lo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici: verso il graduale depotenziamento di un meccanismo di economicità ed efficienza?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, fasc. 2/2019, pp. 155 ss.

in relazione ai posti che nel frattempo erano rimasti scoperti ma non potevano essere riassegnati con concorso⁸.

Sulla qualificazione della posizione di interesse allo scorrimento della graduatoria degli idonei non assunti, peraltro, la giurisprudenza ha dibattuto tanto circa la qualificabilità di tale aspettativa in termini di diritto soggettivo o interesse legittimo⁹, quanto sulla diversità di situazioni in cui può manifestarsi l'utilizzabilità di pregresse graduatorie: o per la ricopertura del medesimo posto messo originariamente a concorso, in caso di nuova vacanza (per rinuncia o impossibilità sopravvenuta del vincitore), o per coprire posti diversi da quello originariamente bandito. Eventualità, quest'ultima, resa possibile dalla normativa nazionale o regionale al ricorrere di situazioni di particolare necessità organizzativa, in particolare collegata ai blocchi delle assunzioni succedutisi a seguito della crisi del 2008.

L'utilizzo di graduatorie di idonei per coprire posizioni diverse da quelle messe originariamente a concorso si presenta come particolarmente problematico, e la transitorietà di questa possibilità è stata più volte ribadita dalle diverse riforme succedutesi negli anni. In particolare, il d.l. 216/11¹⁰ aveva stabilito sì che l'efficacia delle graduatorie per le amministrazioni soggette a limitazioni delle assunzioni, approvate successivamente al 2005, fosse prorogata per poter inserire gli idonei in ruolo anche in posizioni ulteriori, ma solo fino a fine 2012¹¹. Successivamente, il d.l. 101/13¹², sempre per assunzioni in amministrazioni soggette a limitazioni nelle assunzioni, aveva stabilito che le graduatorie vigenti alla data di entrata in vigore del decreto fossero però prorogate fino al 2016¹³, prima – questa – di una lunga serie di estensioni temporali del meccanismo di scorrimento.

La temporaneità della soluzione dell'utilizzo ulteriore delle graduatorie è quindi risultata particolarmente delicata alla luce delle ripetute proroghe, che hanno

⁸ Sul blocco delle assunzioni e le ragioni di equilibrio di bilancio che stanno alla base della complessità delle scelte normative in materia, cfr. M. D'APONTE, *Mobilità del pubblico dipendente e scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici: le incertezze del legislatore e l'incubo ricorrente del contenimento della spesa pubblica*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, fasc. 1/2014, pp. 77 ss.

⁹ Cfr. in particolare l'Adunanza Plenaria del 28 luglio 2011, n. 14, su cui G. RICCI, *L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato in funzione nomofilattica: il caso dello scorrimento delle graduatorie concorsuali*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, fasc. 3-4/2015, pp. 437 ss., e R. CICHESSE, *Graduatorie efficaci, nuovi concorsi e obbligo di motivazione*, in *Il Corriere del Merito*, fasc. 11/2011, pp. 1120 ss.

¹⁰ Convertito in legge 14/2012, cfr. in particolare l'art. 1, co. 4.

¹¹ Termine successivamente prorogato, con una serie di interventi normativi, a fine 2013.

¹² Convertito in legge 125/2013, cfr. in particolare l'art. 4 co. 4.

¹³ Termine aggiornato a fine 2017 dal co. 368 dell'art. 1 della legge 232/2016.

rischiato di far percepire come non eccezionale, ma ordinaria, questa modalità di stabilizzazione derogatoria della regola del concorso. Il d.l. 244/16¹⁴ aveva infatti poi generalmente stabilito che l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, approvate successivamente al 2013¹⁵, e sempre purché si trattasse di assunzioni relative alle amministrazioni soggette a limitazioni delle assunzioni, fosse prorogata al 2017¹⁶, e successivamente il termine era stato posticipato a fine 2018 dalla legge 205/2017¹⁷.

L'indirizzo permissivo dello scorrimento si consolidava infine con il d.l. 101/2019, quando, in sede di conversione, la legge 128/2019 non si era limitata a disporre un'ulteriore proroga dell'efficacia di graduatorie pregresse, ma – più radicalmente – era intervenuta a recuperare graduatorie già scadute, incidendo sulle proroghe precedenti, e in particolare su quella che era stata disposta dalla Legge di Bilancio 2019¹⁸. Tale disposizione aveva prorogato la validità delle graduatorie introducendo una nuova modalità di attualizzazione dell'idoneità dei candidati, che prevedeva la frequenza di corsi di aggiornamento o formazione, e il superamento di apposito esame-colloquio diretto a verificare la perdurante adeguatezza degli utilmente collocati in graduatoria; tecnica che viene generalizzata, dalla citata riforma del 2019, per poter sfruttare le idoneità risultanti da graduatorie di molto pregresse al momento dell'assunzione.

In particolare, si prevedeva la “possibilità” di scorrimento delle graduatorie risalenti al 2011, non oltre marzo 2020, quindi recuperandone la validità oltre il settembre 2019, che era stato fissato come data di massima proroga¹⁹; e ciò purché venissero attuate le procedure di formazione ed aggiornamento già introdotte in precedenza, riproponendo quindi le disposizioni della Legge di Bilancio 2019. Per le graduatorie anch'esse già scadute, ma meno risalenti, veniva invece riconosciuta la possibilità di scorrimento senza aggiornamento o formazione integrativa, sfruttando quindi gli utilmente collocati nei concorsi conclusi dal 2012 al 2015 entro la nuova scadenza di settembre 2020, mentre le graduatorie non ancora scadute – e quindi approvate a partire dall'anno 2016 – restavano utilizzabili con scadenze scaglionate entro il 2021²⁰ (secondo tempistiche che avrebbero

¹⁴ Cfr. l'art. 1, co. 1.

¹⁵ Più in particolare, successivamente alla data di entrata in vigore del d.l. 101/2013, convertito in legge 125/2013.

¹⁶ Ferma restando la vigenza delle stesse fino alla completa assunzione dei vincitori e, per gli idonei, l'eventuale termine di maggior durata della graduatoria ai sensi dell'art. 35, co. 5 *ter*, del d.lgs. 165/2001.

¹⁷ Cfr. l'art. 1, co. 1148.

¹⁸ Cfr. l'art. 1, co. 362, della legge 145/2018.

¹⁹ Cfr. il co. 362 della Legge di Bilancio 2019.

²⁰ Le graduatorie approvate nel 2017 risultano utilizzabili fino al 31 marzo 2021, quelle approvate nel 2018 fino al 31 dicembre, confermando le tempistiche già fissate dal co. 362

gradualmente dovuto portare ad un'ordinaria durata triennale delle nuove selezioni).

3. Dalla normativa preclusiva dello scorrimento delle graduatorie alle nuove regole aperte ma con limitazioni

Il periodo precedente al 2019 si presenta quindi come una fase di riforme orientate nel senso dell'apertura al riutilizzo delle graduatorie, sia per le evoluzioni giurisprudenziali circa la copertura dei medesimi posti messi prima a concorso, sia per la possibilità di utilizzare le graduatorie per coprire ulteriori posti identici (a tempo indeterminato) o ulteriori posizioni a supplenza delle necessità di organico che si potevano manifestare in periodo di blocco delle assunzioni (con rapporti a tempo determinato). In particolare, il d.l. 101/2013 consentiva alle pubbliche amministrazioni proprio di sottoscrivere contratti a tempo determinato con gli idonei delle proprie graduatorie – ancora vigenti, e poi ripetutamente prorogate – già formulate per concorsi pubblici a tempo indeterminato²¹.

Lo scorrimento delle graduatorie è quindi un fenomeno variegato, su cui giurisprudenza e legislatore sono ripetutamente intervenuti con tendenze espansive che hanno finito per raccogliere numerose critiche focalizzate sulla deroga alla regola del concorso. Nella fase storica analizzata nel paragrafo precedente, prima della Legge di Bilancio 2019²², la tendenza è stata comunque nettamente permissiva, e le Regioni (anche speciali) – coerentemente – hanno sviluppato proprie discipline e prassi sullo scorrimento delle graduatorie che – nel contesto generale – non risultavano eccentriche. Anche la disciplina della Legge di Bilancio per il 2019, che invece operava un'inversione di tendenza con una stretta in punto di scorrimento, razionalizzando le proroghe precedenti, non pretendeva di avere un'incidenza diretta sulle autonomie speciali, e – a riguardo – disponeva di una clausola di salvaguardia espressa. È solo con la normativa impugnata in Corte costituzionale nella sentenza annotata – ovvero con la Legge di Bilancio per il 2020 – che l'approccio torna ad essere sì permissivo, ma accompagnato da regole

dell'art. 1 della legge 145/2018; inoltre si confermava la validità triennale delle graduatorie approvate dal 2019 (art. 35, co. 5 *ter*, del d.lgs. 165/2001).

²¹ In particolare, l'art. 36, co. 2, del d.lgs. 165/2001 prevede che “per prevenire fenomeni di precariato, le amministrazioni pubbliche, nel rispetto delle disposizioni del presente articolo, sottoscrivono contratti a tempo determinato con i vincitori e gli idonei delle proprie graduatorie vigenti per concorsi pubblici a tempo indeterminato”. Il co. 3 *bis* dispone invece che “per la copertura dei posti in organico, è comunque necessaria la previa attivazione della procedura prevista dall'articolo 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in materia di trasferimento unilaterale del personale eccedentario”.

²² Cfr. la legge 145/2018.

stringenti, e queste regole uniformanti appaiono come disposizioni che pretendono di presentare un campo di applicazione esteso in generale a tutte le pubbliche amministrazioni, e quindi anche alle autonomie speciali (circostanza che nella fase restrittiva, invece, non emergeva).

Mentre la Legge di Bilancio per il 2019, restrittiva, impediva l'utilizzo delle graduatorie per la copertura di qualsiasi altro posto diverso da quelli messi a concorso, la riforma della Legge di Bilancio per il 2020 ha nuovamente esteso questa possibilità, ma con limitazioni. La problematicità per le Regioni speciali è data dal fatto che mentre la stretta radicale del 2019 era chiaramente non direttamente applicabile alle stesse, la riforma invece si è ri-espansiva – ma con limitazioni – del 2020 è equivoca sull'applicabilità o meno alle autonomie speciali.

In generale, la restrizione allo scorrimento del 2019 si è manifestata in quanto sono state riformate le disposizioni concernenti le modalità delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni ammettendo l'utilizzo delle graduatorie concorsuali solo per la copertura dei posti messi a concorso²³ (con esclusione delle assunzioni del personale scolastico). Quindi, mentre il regime del decreto legge 101/2013, nelle diverse proroghe succedutesi, vedeva con favore lo scorrimento delle graduatorie, la Legge di Bilancio per il 2019 ha portato ad una discontinuità netta. E il principio di non utilizzabilità sancito per il 2019 non è stato superato neppure dalla c.d. legge concretezza²⁴, che ne ha solo mitigato il funzionamento; si sono semplicemente previste misure per accelerare le assunzioni mirate ed il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni, senza rivedere la preclusione all'utilizzo di graduatorie già formate²⁵.

Con la riforma che ha dato origine alla sentenza annotata vengono invece abrogati i nuovi limiti all'utilizzo delle graduatorie pregresse²⁶, riammettendo lo scorrimento delle graduatorie approvate nel 2019 anche oltre i posti messi a

²³ Cfr. il co. 363 dell'art. 1 della legge 145/2018 che ha modificato il d.l. 101/2013, abrogando la lettera b) del co. 3 e i co. 3 *ter* e 3 *quater* dell'art. 4.

²⁴ Cfr. la legge 56/2019.

²⁵ Cfr. l'art. 3, co. 4, della legge 56/2019, dove si prevede che “possono procedere, in deroga a quanto previsto dal primo periodo del comma 3 del presente articolo e all'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel rispetto dell'articolo 4, commi 3 e 3-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, nonché del piano dei fabbisogni definito secondo i criteri di cui al comma 2 del presente articolo all'assunzione a tempo indeterminato di vincitori o allo scorrimento delle graduatorie vigenti, nel limite massimo dell'80 per cento delle facoltà di assunzione previste dai commi 1 e 3, per ciascun anno”.

²⁶ Cfr. i co. da 361 a 362 *ter* e il co. 365 dell'art. 1 della Legge Finanziaria 2019 (legge 145/2018).

concorso²⁷, riducendo però da tre a due anni il periodo di vigenza delle graduatorie approvate a decorrere dal 2020, e introducendo nuovi termini di validità per le idoneità pregresse²⁸. A vantaggio della possibilità di manovra per le amministrazioni viene quindi eliminato il principio generale per cui le graduatorie sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso²⁹, ma i nuovi limiti all'utilizzo – in assenza di clausole di salvaguardia, e con riferimenti generici a tutte le pubbliche amministrazioni – risultano di incerta applicazione alle autonomie speciali.

4. L'applicabilità della riforma alle autonomie speciali: questione di individuazione delle materie o di leale collaborazione?

La lesione dell'autonomia speciale si sostanzierebbe sia sul piano delle materie, nella sostanza invase dall'intervento normativo statale, sia sul piano procedurale, perché lo Stato – anche a voler ammettere l'esistenza di titoli materiali di sua spettanza – pretenderebbe implicitamente (eliminando una clausola di salvaguardia già prevista) di procedere al di fuori degli schemi della leale collaborazione per imporre un'uniforme regolazione (nell'organizzazione della PA o nella garanzia dei LEP), anche fondata su ragioni di coordinamento della finanza pubblica.

Sebbene infatti la norma contestata risulti permissiva rispetto alla riforma precedente, essa è impugnata in quanto le disposizioni procedurali in materia di scorrimento pretenderebbero di estendere la loro portata anche alle Regioni speciali, prima invece esentate dall'applicazione diretta della disciplina nazionale (restrittiva, ma munita di clausola di salvaguardia). In particolare, si dispone sì una proroga nazionale della validità temporale delle graduatorie dei concorsi pubblici, ma differenziata “per scaglioni” (e quindi limitata a dati periodi di tempo), nonché subordinata – per le graduatorie più risalenti – ad adempimenti non previsti dalla disciplina regionale (la frequenza di corsi di aggiornamento e formazione, oltre al superamento di apposito esame-colloquio)³⁰. Tali disposizioni si applicano

²⁷ E questo senza più il limite del 30 per cento dei posti banditi previsto nella versione originaria del disegno di legge.

²⁸ Le graduatorie approvate nell'anno 2011 sono utilizzabili fino al 30 marzo 2020, previa frequenza obbligatoria, da parte dei soggetti inseriti nelle graduatorie, di corsi di formazione e aggiornamento organizzati da ciascuna amministrazione e superamento di un apposito esame colloquio diretto a verificarne la perdurante idoneità. Le graduatorie approvate negli anni dal 2012 al 2016 sono utilizzabili fino al 30 settembre 2020. Le graduatorie degli anni 2017, 2018 e 2019 sono utilizzabili entro tre anni dalla loro approvazione.

²⁹ Come invece aveva disposto il co. 361 della Legge di Bilancio 2019.

³⁰ Cfr. il co. 147 dell'art. 1 della legge 160/2019.

testualmente anche alle autonomie territoriali, senza specificazioni che distinguano Regioni ordinarie e speciali, salvo le Regioni stesse non prevedano limitazioni più stringenti con periodi di vigenza inferiori a quelli previsti dalla riforma nazionale (e quindi si fa salva la disciplina regionale solamente se più limitativa dello scorrimento rispetto a quella nazionale).

Inoltre, ulteriori disposizioni peggiorative contemplate dalla normativa impugnata, che fa parte di una riforma che altrimenti si porrebbe in generale come ampliativa (ma di una riforma operata con Legge di Bilancio 2019 che non toccava le Regioni speciali), sono da un lato quella che – a regime – riduce la durata della validità delle graduatorie da tre a due anni³¹, nonché quella che impone limiti alle Regioni per la spesa relativa al personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, senza escluderne l'applicazione per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome³².

Questi profili restrittivi della normativa permissiva dello scorrimento si rivelano lesivi di diverse voci di competenza, ed in primo luogo della potestà legislativa primaria nelle materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione, dello stato giuridico ed economico del personale, nonché dell'ordinamento degli enti locali, con le connesse competenze amministrative. Al di fuori di ciò che è specifico dell'autonomia speciale, peraltro, va notato che le ricorrenti contestano anche una lesione della competenza legislativa residuale nella materia ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, di cui all'art. 117, co. 4, Cost., spettante sulla base della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001³³. Rientrerebbe poi certamente nella competenza regionale l'applicazione della regola dello scorrimento quale modalità di accesso al lavoro pubblico nel comparto medico ed infermieristico, in forza della competenza concorrente nella materia statutaria igiene e sanità³⁴, anche per come estesa alla più ampia sfera della tutela della salute³⁵.

In connessione a quest'ultimo punto, per ciò che concerne non tanto le competenze in sé, ma la leale collaborazione, i ricorsi avanzati dalle autonomie

³¹ Cfr. il co. 149 dell'art. 1 della legge 160/2019 che modifica l'art. 35, co. 5 *ter*, del d.lgs. 165/2001.

³² Cfr. l'art. 1, co. 269, della legge 160/2019 che modifica l'art. 11 del d.l. 35/2019.

³³ Circostanza che fa prospettare un possibile sospetto di incostituzionalità esteso anche alle Regioni ordinarie, che però la sentenza – per corrispondenza tra chiesto e pronunciato – non analizza, ma che pare non escluso da una motivazione che utilizza anche questo parametro (e non unicamente quelli statuari).

³⁴ Cfr. art. 8, n. 1, art. 9, n. 10, e art. 16 dello Statuto speciale TAA; cfr. anche d.P.R. 474/1975.

³⁵ Sempre per effetto dell'art. 10 della legge cost. 3/2001

speciali contestano la motivazione dell'estensione della disciplina nazionale fondata su esigenze finanziarie. In particolare si nota che sarebbe stata violata la natura concorrente degli interventi di coordinamento della finanza pubblica rispetto alla specifica spesa per personale sanitario³⁶, e ciò in quanto gli impegni in tale comparto sono interamente finanziati localmente, senza oneri a carico dello Stato³⁷; di conseguenza, la disciplina censurata sarebbe illegittima in quanto il legislatore statale, non concorrendo al finanziamento di un determinato aggregato di spesa, non avrebbe neppure titolo a dettare norme di coordinamento finanziario.

Per le Province autonome questa censura è particolarmente rilevante, posto che ammettere il contrario si porrebbe come una deroga alla piena autonomia sulle questioni di razionalizzazione finanziaria interne al c.d. sistema provinciale integrato, il contenimento della spesa pubblica provinciale aggregata dipendendo unicamente da scelte della Provincia stessa sul come conseguire gli obiettivi eventualmente posti dallo Stato³⁸; al contrario, la norma impugnata incide in modo unilaterale non solo (e non tanto) nel definire obiettivi di contenimento delle uscite, ma nel delineare come raggiungere redistribuzioni interne ottimali in termini di spesa pubblica, in assenza dello specifico procedimento previsto dallo Statuto speciale (che impone a riguardo l'impiego di un metodo negoziale)³⁹.

Più in generale, e sempre sul piano della leale collaborazione (ma al di là dei profili finanziari), sembrerebbe infine violato il generale principio di concertazione degli interventi statali in caso di concorrenza di competenze, la disposizione statale essendo stata approvata senza prevedere alcuna necessità di intesa o di altro strumento di coinvolgimento delle Regioni, nonostante l'asserito intreccio di materie statali e regionali. E ciò è particolarmente problematico posto che l'intervento statale si è inserito in una questione di organizzazione generale della PA, analogamente a quanto integrato in occasione della dichiarazione di incostituzionalità della c.d. riforma Madia, violativa – per la sua irragionevolezza – anche degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Si genererebbe infatti una inefficiente proliferazione di concorsi a decorrenze differenziate a seconda dei termini di utilizzabilità delle graduatorie precedenti, nonché un aggravamento delle procedure di scorrimento connesso all'obbligo di predisporre corsi di aggiornamento o formazione, ed esami-colloqui, a prescindere da valutazioni di effettiva necessità operate caso per caso prendendo in considerazione le specificità territoriali.

³⁶ Cfr. anche la competenza legislativa integrativa assegnata alla Regione Valle d'Aosta dall'art. 3 dello Statuto speciale, lett. f) e l).

³⁷ Come stabilito dall'art. 34, co. 3, della legge 724/1994.

³⁸ Cfr. l'art. 79 dello Statuto speciale TAA.

³⁹ Cfr. gli artt. 48 *bis* e 50. Cfr. anche d.P.R. 474/1975 e gli artt. 2 e 4 del d.lgs. 266/1992.

4.1 La cessata materia del contendere conseguente alla reintroduzione di una specifica clausola di salvaguardia

Sul piano della leale collaborazione, in particolare, è stata risolta l'impugnazione del comma 269, nella parte in cui estende espressamente alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome la disciplina dettata dall'art. 11 del d.l. 35/2019⁴⁰, che impone limiti alle Regioni per la spesa relativa al personale degli enti del Servizio sanitario nazionale.

La questione di leale collaborazione trova infatti, rispetto a tale settore sanitario, una particolare evidenza, data l'espressa soppressione della clausola di salvaguardia precedentemente prevista. In sede di conversione in legge l'art. 11 era stato infatti riformulato, proprio al fine di evitare contrasti con Statuto e norme di attuazione, in modo da escludere le Province autonome dall'ambito di applicazione della disposizione statale relativa alla spesa per il personale del servizio sanitario. Le modifiche apportate dalla normativa impugnata⁴¹, che si sono sostanziate nell'abrogazione della clausola di salvaguardia che escludeva l'applicazione della disciplina aggravativa sullo scorrimento nei confronti delle Regioni e delle Province autonome che provvedono – senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato – al finanziamento del fabbisogno territoriale complessivo del Servizio sanitario nazionale, denunciavano quindi l'intenzione di assoggettare l'autonomia speciale alle prescrizioni limitative dello scorrimento; il che sarebbe stato in contrasto con l'assetto delle competenze differenziate e con la leale collaborazione, come descritto in precedenza.

Nelle more del giudizio sono però intervenute modifiche alla norma impugnata⁴², che hanno ripristinato – con diversa formulazione – una specifica clausola di salvaguardia a beneficio delle autonomie speciali⁴³. Si sono rimossi i riferimenti alle Province autonome e si è precisato che resta ferma l'autonomia finanziaria delle autonomie «che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale nel loro territorio senza alcun apporto a carico del bilancio di Stato».

Venute così meno le ragioni di ricorso, la difesa erariale ha richiesto l'improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse, cui le parti regionali – rilevata la portata satisfattiva delle modifiche apportate – hanno aderito con istanza di cessazione della materia del contendere. Tale dichiarazione di cessata materia del contendere per improcedibilità rispetto alle questioni di legittimità costituzionale del comma 269 non rende peraltro meno interessante l'analisi

⁴⁰ Convertito, con modificazioni, nella legge 60/2019.

⁴¹ Cfr. in particolare l'impugnato art. 1, co. 269.

⁴² Cfr. l'art. 25, co. 4 *septies*, del d.l. 162/2019.

⁴³ È così risultato ripristinato l'assetto dell'art. 11 del d.l. 35/2019, precedente all'entrata in vigore della legge 160/2019.

dell'onere di leale collaborazione che la vicenda implicitamente riconosce, posto che l'intervenire senza meccanismi di leale collaborazione in materia interamente finanziata dall'autonomia speciale pare sì non praticabile, ma rimane invece aperta la questione della possibilità o meno di intervento in tali ambiti se fosse stata invece rispettato – sul piano procedurale – il metodo negoziale.

4.2 La non fondatezza pronunciata con sentenza interpretativa di rigetto che garantisce gli spazi di competenza regionale

La rilevanza non della leale collaborazione in astratto, ma della materia delle autonomie speciali in concreto, rileva peraltro con riguardo all'ulteriore censura avanzata dai ricorsi, che si è rivelata infondata ma comunque utile sul piano interpretativo, per escludere radicalmente l'applicabilità della normativa generale alle Regioni speciali. È stata quindi confermata la natura prudenziale delle due impugnazioni, come spesso accade con i ricorsi delle autonomie speciali avanzati al fine di provocare la Corte costituzionale ad avallare interpretazioni favorevoli alla specialità nei termini della non applicazione di una norma generale, in quanto invasiva delle attribuzioni statutarie o di normativa di attuazione.

La pronuncia presenta quindi un interesse pratico anche per la parte in cui depone per la non fondatezza, in quanto riconosce implicitamente la competenza dell'autonomia speciale avallando un'interpretazione restrittiva del campo di applicazione della norma nazionale. La norma nazionale è così ritenuta rispettosa della competenza regionale proprio in quanto non applicabile, la sentenza ponendosi quindi nelle forme di una interpretativa di rigetto fondata sulle competenze.

Nella prospettiva statale le disposizioni impuginate, incidendo sulla disciplina delle graduatorie concorsuali quali atti propedeutici all'instaurazione dei rapporti di lavoro, sarebbero invece state coperte dalle materie di competenza esclusiva "ordinamento civile" e "livelli essenziali delle prestazioni" (anche nella loro connessione al procedimento amministrativo, essendo necessarie in materia regole uniformi per una piena attuazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione), nonché dalla materia di competenza concorrente "tutela della salute" (la perdurante efficacia delle graduatorie ponendosi come filtro all'accesso alle professioni sanitarie pubbliche, garanzia di qualità del servizio e delle prestazioni). E proprio a fronte di tali possibili spazi di competenza statali l'impugnativa regionale si poneva come prudenziale e cautelativa, nell'ipotesi in cui le disposizioni della riforma fossero state ritenute applicabili anche all'autonomia speciale. Circostanza, questa, che non ostacola l'ammissibilità del ricorso, posto che – nel giudizio in via principale – è sufficiente che l'interpretazione prospettata non appaia implausibile e, comunque, sia

ragionevolmente desumibile dalle disposizioni impugnate⁴⁴; e, a riguardo, il fatto che la normativa parli di amministrazioni pubbliche in generale⁴⁵ – senza clausole di salvaguardia per le Regioni speciali – rendeva certamente non implausibile una pretesa di applicazione delle stesse anche alle autonomie differenziate, fondata sulle competenze statali esclusive sopra citate.

Le pretese di uniformazione statali non possono quindi imporsi alle autonomie speciali ove non siano definite nel rispetto del “principio dell’accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione”⁴⁶. Si riconosce così una piena autodeterminazione nell’organizzazione amministrativa dell’autonomia, posto che il buon andamento non è mai da intendersi quale limite all’esercizio della competenza attribuita alle Regioni speciali⁴⁷, come la Corte costituzionale aveva peraltro già affermato proprio in materia di graduatorie⁴⁸, rispetto alle quali si era affermato che le norme statali dettate in via generale per organizzare al meglio l’amministrazione pubblica non limitano la competenza di organizzazione dei propri uffici propria della Regione. Ciò, peraltro, purché la Regione stessa nella disciplina locale persegua – in autonomia – un suo proprio buon andamento (e, in particolare, quindi, nel disciplinare lo scorrimento delle graduatorie il legislatore regionale “contemperì il reclutamento imparziale degli idonei e verificò la perdurante attitudine professionale degli stessi”)⁴⁹.

⁴⁴ Cfr. Corte cost. n. 77/2020, 89/2019, 73/2018 e 270/2017.

⁴⁵ Facendo generico riferimento alle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, co. 2, del d.lgs.165/2001.

⁴⁶ Cfr. Corte cost. n. 273/2020, 103/2018, 88/2014, 193/2012 e 118/2012.

⁴⁷ Cfr. Corte cost. n. 126/2020 e 77/2020.

⁴⁸ La Corte costituzionale n. 77/2020 aveva già stabilito che il “campo di azione riservato al legislatore valdostano consente allo stesso di intervenire... con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei”.

⁴⁹ In tal modo, nell’esercitare la propria competenza la Regione non entrerebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. proprio perché tale esercizio “costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell’imparzialità dell’amministrazione” (cfr. ancora Corte cost. n. 77/2020).