

Sentenza **42/2011**

Giudizio

**Presidente DE SIERVO - Redattore MADDALENA**

Udienza Pubblica del **16/11/2010** Decisione del **07/02/2011**

Deposito del **11/02/2011** Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Art. 3, c. 40°, della legge della Regione Puglia 31/12/2007, n. 40.

Massime:

Atti decisi: **ord. 231 e 232/2009**

SENTENZA N. 42

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 40, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia), promossi dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Lecce, con ordinanze del 28 aprile e 19 maggio 2009, iscritte ai numeri 231 e 232 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di costituzione di Schito Silvio, dell'Azienda Sanitaria Locale di Lecce, della Regione Puglia e di Pellegrino Aldo;

udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2010 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi gli avvocati Vito Aurelio Pappalepore per l'Azienda Sanitaria Locale di Lecce e Luigi Volpe per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanze del 28 aprile e del 19 maggio 2009, notificate il 20 maggio e il 10 giugno 2009 ed iscritte ai numeri 231 e 232 del registro ordinanze dell'anno 2009, il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Lecce, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 97, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 40, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la

formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia).

1.2 — La disposizione censurata nel prevedere che nel triennio 2008-2010 le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici procedono, a determinate condizioni, alla stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa con incarico a tempo determinato, dispone, tra l'altro, che «Dal 1° gennaio 2008 le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici per i profili professionali, oggetto di stabilizzazione, non possono procedere ad indire ovvero proseguire procedure concorsuali ovvero ad utilizzare le graduatorie dei concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione».

2. — Il Collegio remittente, in ciascuna delle due ordinanze di rimessione (di contenuto sostanzialmente identico), premette, in fatto, di essere investito del ricorso proposto, tra l'altro, avverso la deliberazione 1° ottobre 2008, n. 1481 del Direttore Generale della Azienda sanitaria locale di Lecce, avente ad oggetto l'approvazione degli avvisi pubblici relativi alla stabilizzazione del personale dirigenziale secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 40, della legge regionale n. 40 del 2007, da parte di soggetti, impiegati di ruolo della medesima Asl di Lecce, che hanno partecipato al concorso per un posto da Dirigente amministrativo indetto dalla allora AUSL n. 2 di Lecce (confluita nella Asl di Lecce) e sono stati inseriti nella graduatoria dei candidati riconosciuti idonei approvata il 26 dicembre 2006, rispettivamente quale primo e secondo degli idonei non vincitori.

2.1. — Il Collegio remittente ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007 sia rilevante ai fini dell'accoglimento dell'impugnazione proposta nei due giudizi a quibus avverso un provvedimento amministrativo meramente attuativo della disposizione legislativa regionale censurata e ritiene che questa sia in contrasto con i parametri dedotti, «quanto meno nella parte in cui sancisce il divieto di utilizzazione delle graduatorie (valide ed efficaci) di concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione del personale dirigenziale».

In particolare, per il remittente, la disposizione censurata si porrebbe, anzitutto, in contrasto con l'art. 97, terzo comma, della Costituzione, in quanto, consentendo la stabilizzazione del personale dirigenziale assunto a tempo determinato dalle aziende sanitarie locali e, pertanto, consentendo la copertura da parte di questo personale così detto precario dei posti vacanti nella pianta organica a detrimento di coloro che, come i ricorrenti dei due giudizi a quibus, abbiano partecipato ad un concorso pubblico e siano in attesa di essere nominati sui predetti posti man mano che si rendono vacanti nel corso del biennio successivo alla approvazione della graduatoria in cui sono inseriti, sovvertirebbe un sistema (quello del così detto scorrimento delle graduatorie) che costituirebbe applicazione del principio costituzionale del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

Per il remittente la stabilizzazione del personale così detto precario può rappresentare «una scelta di carattere discrezionale del legislatore come misura rispondente a criteri di politica sociale e, quindi, un'ammissibile deroga al predetto principio fondamentale dell'impiego con le Amministrazioni pubbliche, ma non può arrivare a sovvertire in toto la normativa positiva vigente espressione di principi costituzionali consolidati. Il sistema del concorso pubblico, del resto», sempre per il remittente, «è essenziale per un servizio particolarmente delicato come quello sanitario che impone l'individuazione dei più idonei attraverso il meccanismo del concorso, con una pluralità di concorrenti con il vaglio di una commissione di esperti né può essere validamente surrogato da una selezione (sia pur definita di natura concorsuale) interamente riservata al personale precario da stabilizzare».

L'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007, per il Collegio remittente, si porrebbe, inoltre, in contrasto con i principi di ragionevolezza ed imparzialità della funzione legislativa, in quanto sarebbe diretto a comprimere posizioni in atto o acquisibili a seguito di concorso pubblico.

3. — Si è costituita in entrambi i giudizi la Regione Puglia, con due memorie di contenuto sostanzialmente identico, nelle quali sostiene l'inammissibilità e l'infondatezza della questione.

3.1. — Secondo la difesa regionale, dal tenore dell'ordinanza di remissione (che, a suo dire, riterrebbe legittima la procedura di stabilizzazione dei dirigenti sanitari a tempo determinato) e alla luce della sentenza 19 gennaio 2008, n. 125 del Tribunale amministrativo regionale della Puglia, Sede di Lecce, Sezione III (che ha ritenuto legittima la scelta di privilegiare la stabilizzazione di lavoratori così detti precari e ha ritenuto che il blocco dello scorrimento delle graduatorie sia un precipitato logico necessario della scelta di stabilizzazione), dovrebbe desumersi che il remittente avrebbe dubitato non della legittimità in toto della procedura di stabilizzazione ma soltanto di un suo aspetto marginale e consequenziale ovvero della legittimità del divieto di utilizzazione delle graduatorie concorsuali ancora valide ed efficaci. Una tale questione sarebbe, tuttavia, inammissibile, perché verrebbe domandata alla Corte costituzionale una sentenza additiva senza la prospettazione di «quale sia la congettura additiva destinata a ricolmare il vuoto normativo denunciato».

Secondo la difesa della Regione Puglia, posto che la disposizione regionale censurata non avrebbe un suo contenuto precettivo autonomo, ma sarebbe meramente riproduttiva della disciplina statale in materia di stabilizzazione del personale così detto precario e che costituirebbe solo «il vettore di recepimento del suggerimento statale di armonizzazione», la questione sarebbe inoltre inammissibile, anche in quanto «priva di oggetto», non essendo stata

estesa dal remittente anche alla disposizione statale, che sarebbe l'unica ad avere un contenuto normativo sostanziale e che avrebbe abilitato le Regioni a trasferire all'interno del proprio ordinamento giuridico il predetto contenuto normativo.

3.2. — Nel merito, la difesa regionale ritiene la questione infondata sotto vari profili.

Anzitutto, la Regione Puglia sostiene che non sussisterebbe affatto l'obbligo di utilizzazione delle graduatorie esistenti per la copertura dell'organico, ma sarebbe vero piuttosto che il principio del pubblico concorso e quello dell'utilizzo delle graduatorie possono essere derogati dal legislatore, in presenza di ragionevoli circostanze, nel suo discrezionale apprezzamento della complessità e della criticità delle situazioni.

Secondo la difesa regionale, in particolare, vi sarebbe un "diritto vivente" (viene richiamata, al riguardo, la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, 5 luglio 2006, n. 4252) in ordine all'interpretazione dell'art. 9 della legge 20 maggio 1985, n. 207 (Disciplina transitoria per l'inquadramento diretto nei ruoli nominativi regionali del personale non di ruolo delle unità sanitarie locali), per il quale l'obbligo di utilizzo delle graduatorie sussisterebbe solo per il conferimento di incarichi temporanei dovuti ad assenza o impedimento del titolare, mentre sarebbe ampiamente discrezionale la scelta dell'amministrazione di procedere o meno alla copertura dei posti vacanti in organico mediante utilizzo di una graduatoria, seppure nel biennio di validità (vengono richiamate, sul punto le sentenze del Consiglio di Stato, Sezione V, 10 gennaio 2007, n. 53, 18 ottobre 2002, n. 5611, 2 ottobre 2010, n. 5180, 20 marzo 2000, n. 1510).

La Regione Puglia, infine, dopo una ampia disamina della giurisprudenza costituzionale in tema di concorso pubblico (vengono richiamate le sentenze numeri 81 del 1983, 320 del 1997, 1 del 1999, 141 del 1999, 373 del 2002, 274 del 2003, 34 del 2004, 205 del 2004, 159 del 2005, e l'ordinanza n. 517 del 2002), sostiene che l'art. 3, comma 40, della legge regionale n. 40 del 2007 rientrerebbe «perfettamente» nella deroga di cui all'art. 97, terzo comma, Cost., «sia perché non è di certo ispirata (anzi: ciò è strutturalmente impossibile, in quanto mera ricezione di normativa statale) al fine di privilegiare predeterminati o predeterminabili destinatari, sia perché, a ben vedere, risulta priva di contenuti normativi propri, essendosi limitata a recepire nell'ambito regionale, in maniera tassativa, ipotesi già disciplinate dal legislatore statale (che, a sua volta, ha bene esplicitato la finalità di "razionalizzazione" delle strutture della P.A. interessate, e ciò anzi in manifesta attuazione del canone costituzionale del buon andamento e della imparzialità ex art. 97 Cost.)».

4. — Si è costituita in entrambi i giudizi anche la Asl della Provincia di Lecce, con due memorie di contenuto sostanzialmente identico, nelle quali sostiene l'infondatezza della questione.

La Asl sostiene l'infondatezza della questione, anzitutto, perché non sussisterebbe alcun diritto in capo ai ricorrenti ad essere assunti, né alcun obbligo in capo all'Amministrazione di utilizzo delle graduatorie per la copertura dei posti vacanti.

Per la difesa della Asl, inoltre, non sussisterebbe alcun contrasto tra l'art. 3, comma 40, della legge regionale n. 40 del 2007 ed il principio del pubblico concorso, posto che la procedura di stabilizzazione prevista dal legislatore regionale richiede espressamente il superamento di una prova concorsuale, secondo le procedure di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale).

Infine, la Asl di Lecce sostiene che, anche laddove si volesse ritenere che la disciplina introdotta dalla legge regionale impugnata costituisse una deroga al principio costituzionale del concorso pubblico, di tratterebbe comunque di una deroga legittima, attese le peculiari ragioni di interesse pubblico sottese alla stabilizzazione di personale così detto precario (viene richiamata la sent. n. 363 del 2006 della Corte costituzionale, sostenendosi che dalla stessa si desumerebbe la ragionevolezza della norma censurata).

Infine, la difesa della Asl sostiene che non vi sarebbe alcuna violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e nessuna violazione delle competenze normative statali, dato che la disciplina contestata rientrerebbe nella competenza residuale delle Regioni in materia di organizzazione dei propri uffici.

5. — Si sono costituiti in giudizio anche Silvio Schito e Aldo Pellegrino, ricorrenti dei due giudizi a quibus, ciascuno con una memoria, di contenuto sostanzialmente analogo, nella quale aderiscono agli argomenti sviluppati nell'ordinanza di remissione e, con ampio richiamo della giurisprudenza amministrativa, sostengono, in particolare, il carattere obbligatorio del ricorso alle graduatorie per la copertura dei posti vacanti nel periodo di validità delle stesse, che essi assumono discendere dall'art. 18, comma 7, del d.P.R. n. 483 del 1997, ma vengono anche richiamati l'art. 9 della legge n. 207 del 1985 ed il decreto del Presidente della Repubblica 27 luglio 2001, n. 220 (Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale).

Le parti costituite, inoltre, sviluppano argomenti in ordine alla illegittimità della deliberazione 23 ottobre 2008, n. 2009, con la quale la Asl ha conferito un incarico dirigenziale a tempo determinato e propongono ulteriori questioni di legittimità

costituzionale.

A loro avviso, l'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007 si porrebbe anche in contrasto con il comma 94 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), che escluderebbe le procedure di stabilizzazione per il personale dirigente, nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) ed all'art. 6 della legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica), che impongono il concorso pubblico disciplinato dal d.P.R. n. 483 del 1997 per l'accesso alla dirigenza medica e per l'accesso alla qualifica unica di dirigente delle professioni sanitarie.

La disposizione censurata, per le parti costituite, violerebbe, oltre ai parametri dedotti dal remittente, anche l'art. 51 della Costituzione e sarebbe, infine, in contrasto con qualsiasi criterio di ragionevolezza, imparzialità e correttezza, in quanto violerebbe i principi fondamentali della preventiva predeterminazione delle piante organiche e dell'accertamento delle loro capienze.

6. — In prossimità dell'udienza pubblica del 16 novembre 2010 la Regione Puglia ha depositato in ciascuno dei due giudizi una memoria di contenuto sostanzialmente identico, nella quale prospetta ulteriori profili di inammissibilità ed infondatezza della questione e sviluppa ulteriormente gli argomenti illustrati nell'atto di costituzione.

In particolare, la difesa regionale ribadisce che, a sua avviso, la questione proposta non investirebbe la legittimità della stabilizzazione del personale dirigente, ma sarebbe limitata alla legittimità del previsto divieto di utilizzazione delle graduatorie concorsuali valide ed efficaci e che tale ultima, più limitata questione, sarebbe inammissibile, giacché tesa ad un intervento addittivo indeterminato (viene invocato, sul punto, il precedente costituito dalla ordinanza n. 70 del 2009 della Corte costituzionale).

Peraltro, secondo la difesa regionale, anche laddove fosse intesa come riferita all'intera disciplina dettata dall'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007, la questione sarebbe nondimeno inammissibile, stante la contraddittorietà della motivazione dell'ordinanza di remissione sul punto.

Ulteriore profilo di inammissibilità sarebbe, poi, costituito dal richiamo effettuato dall'ordinanza di remissione all'ordinanza 2 ottobre 2008, n. 4770 con cui, il Consiglio di Stato, Sezione V, ha introdotto analogo giudizio di legittimità costituzionale in ordine all'art. 30 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia). Secondo la difesa regionale il remittente avrebbe, in questo senso, effettuato una inammissibile motivazione per relationem della questione proposta.

Per la difesa regionale, inoltre, la questione sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza, atteso che la graduatoria concorsuale in cui sono inseriti i ricorrenti dei due giudizi a quibus, approvata il 21 dicembre 2006, avrebbe perso efficacia sin dal giugno 2007 (recte 2008), ai sensi dell'art. 18, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del servizio sanitario nazionale), che fissa in diciotto mesi (e non in due anni, come avrebbe erroneamente ritenuto il remittente) il termine di validità ed efficacia delle graduatorie.

Nel merito, la difesa regionale, che richiama numerosa giurisprudenza amministrativa sul punto, ribadisce che il così detto scorrimento delle graduatorie non è un "diritto di natura" e sostiene che, peraltro, anche laddove, seguendo la tesi del remittente e contro il "diritto vivente", volesse sostenersi, la sussistenza di un obbligo, discendente dall'art. 9 della legge n. 207 del 1985 (richiamato dalla difesa delle parti private) o dal d.P.R. n. 483 del 1997 (anch'esso richiamato dalla difesa delle parti private e ritenuto applicabile al caso de quo dalla difesa regionale), all'utilizzo delle graduatorie anche per la copertura dei posti vacanti, dovrebbe comunque escludersi che un tale obbligo possa vincolare le Regioni.

Parimenti la Regione Puglia esclude che l'art. 12, comma 9, della legge regionale 12 agosto 2005, n. 12 (Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005), richiamato dall'ordinanza n. 4770 del 2008 del Consiglio di Stato, a sua volta richiamata dall'ordinanza di remissione (nonché dalle parti private costituite), possa costituire un parametro interposto nel proposto giudizio di costituzionalità dell'art. 3, comma 40, della legge regionale n. 40 del 2007. Trattandosi, infatti, di fonti di pari grado il loro asserito contrasto non potrebbe in alcun modo far dubitare della legittimità della disposizione sopravvenuta, ma semmai dovrebbe risolversi nel senso della abrogazione della norma anteriore.

La difesa regionale, inoltre, sostiene la natura provvedimentale e transitoria dell'art. 12 della legge della Regione Puglia n. 12 del 2005 ed esclude, pertanto, che da essa possa trarsi alcun principio della materia e sostiene, comunque, che tra questa disposizione e l'art. 3, comma 40, della legge n. 40 del 2007, non sussisterebbe una effettiva incompatibilità, dato che l'art. 12 individuierebbe tre modi indicati per la copertura dei posti vacanti (mobilità, scorrimento delle graduatorie, nuova procedura concorsuale), ma non detterebbe alcun ordine di preferenza, rimettendo alla discrezionalità dell'amministrazione (e, quindi, tanto più a quella di un successivo legislatore) la scelta del modo più opportuno. Ma in

ogni caso, secondo la Regione, anche laddove si dovesse ritenere che effettivamente l'art. 12 della legge regionale n. 12 del 2005 individui una preferenza nello scorrimento delle graduatorie rispetto alla indizione di nuove procedure selettive, non potrebbe negarsi la legittimità di una legge sopravvenuta, che per ragionevoli circostanze effettui una scelta diversa.

La difesa regionale analizza, infine, la sentenza n. 215 del 2009 della Corte costituzionale, sostenendo che la stessa non avrebbe ritenuto illegittima in quanto tale l'applicazione della procedura di stabilizzazione al personale dirigenziale sanitario, ma avrebbe ritenuto illegittima la specifica disciplina prevista al riguardo dal legislatore della Regione Campania per vizi che non sarebbero, tuttavia, riscontrabili nella ben più rigorosa disciplina introdotta dalla Regione Puglia con l'art. 3, comma 40, della legge regionale n. 40 del 2007.

7. — In prossimità dell'udienza pubblica del 16 novembre 2010 la Asl di Lecce ha depositato una memoria, nella quale, in buona sostanza, ribadisce e sviluppa le argomentazioni già svolte.

In via preliminare, peraltro, la Asl riferisce di avere proceduto allo scorrimento della graduatoria ed all'assunzione nel ruolo dei dirigenti dei due ricorrenti nei giudizi a quibus con delibera 22 dicembre 2009, n. 4105 del Direttore Generale.

Atteso che i ricorrenti hanno dato atto nei giudizi a quibus della cessata materia del contendere e che la Asl ha depositato formale istanza di declaratoria di improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse nel giudizio a quo, la difesa dell'Azienda sanitaria sostiene che i giudizi di costituzionalità sarebbero divenuti inammissibili per irrilevanza o, quantomeno, ritiene necessario che la Corte costituzionale restituisca gli atti ai giudici a quibus per un riesame della rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1. — Con due ordinanze di contenuto sostanzialmente identico il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Lecce, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 97, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 40, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia).

1.1. — La disposizione censurata nel prevedere che nel triennio 2008-2010 le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici procedono, a determinate condizioni, alla stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa con incarico a tempo determinato, dispone, tra l'altro, che «Dal 1° gennaio 2008 le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici per i profili professionali, oggetto di stabilizzazione, non possono procedere ad indire ovvero proseguire procedure concorsuali ovvero ad utilizzare le graduatorie dei concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione».

1.2. — Il TAR remittente è chiamato a decidere in ordine alle impugnazioni proposte da due soggetti inseriti quali idonei in una graduatoria concorsuale della (ex Ausl ora) ASL di Lecce di una serie di provvedimenti della amministrazione regionale della Puglia e della Asl di Lecce e, tra essi, della impugnazione della delibera 1° ottobre 2008, n. 1481 del Direttore Generale della Asl di Lecce, avente ad oggetto l'approvazione degli avvisi pubblici relativi alla stabilizzazione del personale dirigenziale secondo quanto previsto dall'art. 3 comma 40, della legge regionale n. 40 del 2007.

Il giudice a quo, aderendo in parte alla prospettazione dei ricorrenti nei giudizi a quibus, ritiene che l'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia, n. 40 del 2007, si porrebbe, anzitutto, in contrasto con l'art. 97, terzo comma, della Costituzione, in quanto, consentendo la stabilizzazione del personale dirigenziale assunto a tempo determinato dalle aziende sanitarie locali e, pertanto, consentendo la copertura da parte di questo personale così detto precario dei posti vacanti nella pianta organica a detrimento di coloro che, come i ricorrenti dei due giudizi a quibus, abbiano partecipato ad un concorso pubblico e siano in attesa di essere nominati sui predetti posti man mano che si rendono vacanti nel corso del biennio successivo alla approvazione della graduatoria in cui sono inseriti, sovvertirebbe un sistema (quello del così detto scorrimento delle graduatorie) che costituirebbe applicazione del principio costituzionale del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

Per il remittente, in particolare, la stabilizzazione del personale così detto precario può rappresentare «una scelta di carattere discrezionale del legislatore come misura rispondente a criteri di politica sociale e, quindi, un'ammissibile deroga al predetto principio fondamentale dell'impiego con le Amministrazioni pubbliche, ma non può arrivare a sovvertire in toto la normativa positiva vigente espressione di principi costituzionali consolidati. Il sistema del concorso pubblico, del resto», sempre per il remittente, «è essenziale per un servizio particolarmente delicato come quello sanitario che impone l'individuazione dei più idonei attraverso il meccanismo del concorso, con una pluralità di concorrenti con il vaglio di una commissione di esperti né può essere validamente surrogato da una selezione (sia pur definita di natura concorsuale) interamente riservata al personale precario da stabilizzare».

L'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007, per il Collegio remittente, si porrebbe, inoltre, in contrasto con i principi di ragionevolezza ed imparzialità della funzione legislativa, in quanto sarebbe diretto a comprimere posizioni in atto o acquisibili a seguito di concorso pubblico.

2. — I due giudizi, stante la sostanziale identità della questione proposta, possono essere riuniti per essere decisi con una unica pronuncia.

3. — Devono preliminarmente essere dichiarate inammissibili le ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte dalle parti costituite Silvio Schito e Aldo Pellegrino, ricorrenti nel giudizio a quo, nella loro memoria.

Come costantemente chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo sentenza n. 50 del 2010), l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è, infatti, limitato alle norme ed ai parametri indicati nelle ordinanze di remissione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice a quo, sia che, come nel caso di specie, siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze.

4. — Sempre in via preliminare, devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità prospettate dalle altre parti costituite.

4.1. — La Asl di Lecce sostiene la sopravvenuta carenza di interesse dei ricorrenti nei giudizi a quibus, in quanto essi, nelle more del giudizio di costituzionalità, sono stati assunti, avendo la Asl dato luogo, dopo la stabilizzazione dei dirigenti sanitari precari, allo scorrimento delle graduatorie.

In ragione di ciò, la Asl ha chiesto al Tar di riattivare il giudizio e di pronunciare la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso dei ricorrenti e chiede alla Corte o di prendere atto immediatamente di una sopravvenuta irrilevanza della questione o di restituire gli atti al Tar remittente, affinché questo valuti il perdurare della questione medesima.

L'eccezione non è fondata, posta l'autonomia del giudizio di costituzionalità rispetto ai giudizi a quibus e dovendo la rilevanza della questione essere valutata alla luce delle circostanze di fatto sussistenti al momento delle ordinanze di remissione, senza che assumano alcun rilievo fatti sopravvenuti.

4.2. — La Regione Puglia sostiene che dal complessivo tenore dell'ordinanza di remissione dovrebbe desumersi che il remittente avrebbe dubitato non della legittimità della procedura di stabilizzazione del personale sanitario dirigente precario, ma soltanto del divieto di utilizzazione delle graduatorie concorsuali ancora valide ed efficaci per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione. Una tale questione sarebbe, tuttavia, inammissibile, perché verrebbe domandata alla Corte costituzionale una sentenza additiva, limitata alla presunta illegittimità costituzionale di detto divieto, senza la prospettazione di «quale sia la congettura additiva destinata a ricolmare il vuoto normativo denunciato».

L'eccezione non è fondata.

Contrariamente a quanto assume la Regione, proprio dal complessivo tenore dell'ordinanza emerge con chiarezza che il remittente contesta il fatto che la normativa regionale preveda la stabilizzazione del personale dirigente sanitario, mediante un concorso interamente riservato ai precari (e per questa riserva assoluta in contrasto con il principio costituzionale del pubblico concorso), mentre le specifiche argomentazioni in ordine alle conseguenze pregiudizievoli di tale disciplina su quanti siano inseriti in una graduatoria concorsuale ancora valida sono utilizzate soltanto per chiarire la rilevanza della questione rispetto alla specifica posizione di interesse fatta valere dai ricorrenti nei giudizi a quibus.

Il remittente, infatti, sottolinea che «il sistema del concorso pubblico, è essenziale per un servizio particolarmente delicato come quello sanitario che impone l'individuazione dei più idonei attraverso il meccanismo del concorso, con una pluralità di concorrenti con il vaglio di una commissione di esperti né può essere validamente surrogato da una selezione (sia pur definita di natura concorsuale) interamente riservata al personale precario da stabilizzare».

Questa ultima affermazione comprova che, per il remittente, l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata deriva non dalla preferenza accordata agli stabilizzandi rispetto a chi aspira allo scorrimento delle graduatorie, ma dal fatto che la procedura di stabilizzazione adottata prevede una selezione interamente riservata, coprendo così l'intera pianta organica in violazione del principio costituzionale del pubblico concorso, come evidenzia del resto lo stesso petitem dell'ordinanza di remissione che chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intero comma 40 dell'art. 3 della legge regionale n. 40 del 2007.

4.3. — La Regione Puglia sostiene l'inammissibilità della questione, perché la legge regionale censurata, limitandosi a recepire la scelta normativa statale, non avrebbe contenuto precettivo suo proprio o, comunque, avrebbe dovuto essere

contestata unitamente alla disposizione statale.

L'eccezione non è fondata.

La disciplina statale, nel rimettere ai legislatori regionali la scelta di procedere o meno ad una stabilizzazione del personale regionale precario, anzitutto si riferisce al solo personale non dirigenziale (contrariamente alla disposizione regionale impugnata che si riferisce solo ed espressamente ai dirigenti sanitari precari) e, comunque, pone limiti, essenzialmente di equilibrio finanziario, nell'ambito dei quali la Regione è tenuta ad esercitare le competenze che le spettano nella materia concorrente di tutela della salute.

4.4. — La Regione Puglia fonda una ulteriore eccezione di inammissibilità valorizzando il richiamo effettuato dall'ordinanza di remissione all'ordinanza 2 ottobre 2008, n. 4770 con cui, il Consiglio di Stato, Sezione V, ha introdotto analogo giudizio di legittimità costituzionale in ordine all'art. 30 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia). Secondo la difesa regionale il remittente avrebbe, in questo senso, effettuato una inammissibile motivazione per relationem della questione proposta.

L'eccezione non è fondata, dato che il remittente richiama l'autorità di un precedente giurisprudenziale per rafforzare l'incipit della sua motivazione, ma poi sviluppa adeguatamente e autonomamente una diversa questione, evocando parametri ulteriori e, soprattutto, formulando un petitum divergente da quello richiesto dal Consiglio di Stato.

4.5. — La Regione Puglia sostiene, infine, l'inammissibilità della questione per irrilevanza, atteso che la graduatoria concorsuale in cui sono inseriti i ricorrenti dei due giudizi a quibus, approvata il 21 dicembre 2006 avrebbe perso efficacia sin dal giugno 2007 (recte 2008), ai sensi dell'art. 18, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del servizio sanitario nazionale), che fissa in diciotto mesi (e non in due anni, come avrebbe erroneamente ritenuto il remittente) il termine di validità ed efficacia delle graduatorie.

L'eccezione, che involge questioni di fatto e di diritto delle quali si sarebbe dovuto discutere nei giudizi a quibus e che comunque non sono riferite dalle ordinanze di remissione, è evidentemente inammissibile.

5. — Nel merito la questione è fondata in riferimento all'art. 97, terzo comma, Cost.

Questa Corte ha da tempo precisato i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso. E può dirsi acquisito l'orientamento, progressivamente consolidatosi, secondo il quale «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006) e deroghe sono legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006).

Non può, tuttavia, ritenersi sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione (sentenza n. 205 del 2006), né basta la «personale aspettativa degli aspiranti» ad una misura di stabilizzazione (sentenza n. 81 del 2006). Occorrono invece particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione.

La natura comparativa e aperta della procedura è, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico. Procedure selettive riservate, che riducano irragionevolmente o escludano la possibilità di accesso dall'esterno, violano il «carattere pubblico» del concorso (sentenza n. 34 del 2004). e, conseguentemente, i principi di imparzialità e buon andamento, che esso assicura.

5.1. — Alla luce di quanto appena osservato, deve allora essere dichiarata, in riferimento all'art. 97, terzo comma, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007, dato che esso prevede una procedura selettiva interamente riservata, in assenza di alcuna peculiare ragione di interesse pubblico.

5.2. — Restano assorbiti gli altri profili di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 40, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2011.

Il Cancelliere

F.to: MELATTI