



**Sentenza n. 199 del 2020**

Presidente: Mario Rosario Morelli - Giudice relatore e redattore: Giovanni Amoroso  
*decisione del 21 luglio 2020, deposito del 2 settembre 2020*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale**

*atto di promovimento: ricorso n. 54 del 2019*

**parole chiave:**

DELIBERA DI AUTORIZZAZIONE AL RICORSO - NATURA GIURIDICA  
DELL'ATTIVITÀ DEI LAVORATORI SOCIALMENTE UTILI - PRINCIPIO DEL  
PUBBLICO CONCORSO - DISCIPLINA DEL TRATTAMENTO GIURIDICO ED  
ECONOMICO DEI DIPENDENTI PUBBLICI

**disposizioni impugnate:**

- artt. 11, 14, 22, commi 2 e 3, 26, comma 2, della [legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1](#)

**disposizioni parametro:**

- artt. 51, 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera l), della [Costituzione](#)

**dispositivo:**

estinzione del processo; inammissibilità; interpretativa di rigetto; accoglimento; rigetto

Con un unico ricorso (già parzialmente deciso con le sentenze nn. 194 e 144 del 2020), lo Stato aveva impugnato alcune disposizioni della legge della Regione Sicilia n. 1 del 2019 (Disposizioni programmatiche correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale) riguardanti **diverse categorie di lavoratori occupati presso l'amministrazione regionale**.

In ordine a due qq.ll.cc. (quelle sull'art. 22, commi 2 e 3, della citata legge regionale) la Corte ha dichiarato l'estinzione del processo, ribadendo un suo consolidato orientamento (sentenza n. 37 del 2016; ordinanze n. 23 del 2020 e n. 78 del 2017): **la deliberazione dell'organo politico è necessaria soltanto per la rinuncia al ricorso, non anche per l'accettazione della rinuncia all'impugnazione**. La Corte, inoltre, ha rilevato che la mancata inclusione di una disposizione nella delibera di autorizzazione al ricorso è di per sé significativa dell'assenza dell'interesse della parte a ricorrere, sicché quando manca in positivo, come nel caso di specie, la delibera di autorizzazione a impugnare una disposizione, non occorre il *contrarius actus*, in negativo, di una deliberazione di rinuncia da parte dell'organo politico.

Nell'ambito di questa vicenda processuale, peraltro, **l'imperfetta corrispondenza tra il ricorso statale e la delibera del Consiglio dei ministri** si ripresenterà anche in riferimento alle residue qq.ll.cc., determinando una delimitazione del *thema decidendum* e due decisioni di inammissibilità rispetto ad alcuni dei parametri evocati.

Infatti, quando un parametro viene indicato nella delibera di autorizzazione all'impugnazione e non nel ricorso (è il caso della q.l.c. in ordine all'art. 11 della citata legge regionale), la Corte limita l'esame delle censure alle sole questioni promosse in riferimento agli altri parametri (nella fattispecie, ai soli artt. 51 e 97, quarto comma, Cost.). Quando, invece, un parametro viene indicato nel ricorso ma non anche nella delibera di autorizzazione all'impugnazione (sono i casi di una q.l.c. sull'art. 14 e di una q.l.c. sull'art. 26, comma 2, della citata legge regionale) si giunge ad una decisione di inammissibilità delle qq.ll.cc. inerenti a quel parametro, con conseguente limitazione dell'esame alle qq.ll.cc. promosse sullo stesso oggetto ma in riferimento agli altri parametri (nella fattispecie, rispettivamente, in riferimento ai soli artt. 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lett. l), Cost.).

Passando al merito della decisione, **la prima q.l.c. esaminata è quella sull'art. 11 della legge della Regione Sicilia n. 1 del 2019**, ai sensi del quale *“al fine di garantire la continuità dei servizi prestati presso gli uffici dell'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, i soggetti di cui all'articolo 1 della legge regionale 5 novembre 2001, n. 17 e successive modifiche ed integrazioni, utilizzati fino alla data di entrata in vigore della presente legge in tali uffici, transitano in utilizzazione presso gli stessi”*. Ad avviso del ricorrente, la norma regionale determinerebbe una stabilizzazione del personale ivi indicato senza procedura concorsuale, con ciò ponendosi in contrasto con gli artt. 51 e 97, quarto comma, Cost.

La Corte adotta una decisione **interpretativa di rigetto**.

Ricostruendo il quadro normativo di riferimento – reso difficoltoso da numerosi rinvii ad altre leggi regionali – emerge che la **disposizione regionale censurata è indirizzata ad una pluralità di soggetti, tutti riconducibili, in via generale, alla categoria dei lavoratori socialmente utili** (d'ora in avanti: LSU). Ebbene, sia la legislazione statale (art. 4 del d.lgs. n. 81 del 2000 e art. 26, comma 3, del d.lgs. n. 150 del 2015) sia la giurisprudenza della Corte di Cassazione (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 21 ottobre 2014, n. 22287 e 15 giugno 2010, n. 14344; sezione sesta civile, ordinanza 9 novembre 2018, n. 28841) e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sent. CGUE, 15 marzo 2012, in causa C-157/11) attestano che **l'utilizzazione dei lavoratori nelle attività socialmente utili non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro con l'ente “utilizzatore”**. **Per tali lavoratori è estranea ex lege la disciplina dell'impiego subordinato**, di talché anche in caso di prestazioni rese in difformità dal programma originario o in contrasto con le norme poste a tutela del lavoratore, **non si costituisce un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, trovando applicazione solo la disciplina sul diritto alla retribuzione prevista dall'art. 2126 del codice civile**.

Alla luce di tale contesto normativo e giurisprudenziale, la disposizione impugnata si rivolge a quei LSU i cui enti utilizzatori sono soggetti diversi dalla Regione e, in loro favore, dispone il transito in utilizzazione diretta da parte della Regione, presso gli stessi uffici: si tratta di una previsione funzionale alle esigenze organizzative dell'amministrazione regionale, ed è dunque espressione della competenza legislativa esclusiva della Regione Sicilia, nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti regionali», di cui all'art. 14, lettera p), dello Statuto regionale.

La disposizione censurata deve essere interpretata, quindi, nel senso che **la previsione del «transito in utilizzazione» non comporta l'instaurarsi di alcun rapporto di lavoro subordinato con l'amministrazione regionale; ma, piuttosto, determina il solo mutamento del soggetto utilizzatore**, che ora va individuato nella Regione che si assume direttamente gli oneri derivanti dall'impiego dei soggetti coinvolti in attività *lato sensu* socialmente utili.

**In ordine alla q.l.c. relativa all'art. 14 della stessa legge regionale, la Corte adotta invece una decisione di accoglimento, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost.**

La disposizione censurata prevedeva che *«al fine di garantire la continuità del servizio antincendio boschivo regionale il personale di cui all'articolo 12 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, in ragione dell'elevata esperienza professionale acquisita durante il servizio prestato nel quinquennio 2014-2018 presso le Sale operative provinciali, è mantenuto nelle medesime mansioni senza determinare maggiori oneri a carico del bilancio regionale»*.

Secondo il ricorrente, tale disposizione, in assenza di un termine finale e in mancanza di una limitazione numerica, avrebbe determinato una stabilizzazione del personale forestale mediante un inquadramento riservato nel ruolo dell'amministrazione regionale.

Anche in questo caso la Corte deve ricostruire il contesto normativo di riferimento facendo luce su una serie di rinvii ad altre leggi regionali. Emerge come, nonostante **nel caso in esame la Regione Sicilia avesse legiferato sulla base della potestà legislativa esclusiva in materia di «agricoltura e foreste» e in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali»**, là dove si stabilisce che il descritto personale *«è mantenuto nelle medesime mansioni»*, la disposizione censurata eccede dalle **competenze statutarie**, ponendosi in contrasto con l'art. 97, quarto comma, Cost.

Secondo la Corte, infatti, ad una previsione del genere, che non contempla alcun termine di durata, **non può essere attribuito altro significato se non quello di determinare la trasformazione dei rapporti di lavoro di tali lavoratori forestali in rapporti di impiego a tempo indeterminato nel ruolo dell'amministrazione regionale** (ossia, come notava il ricorrente, senza l'indizione di una selezione pubblica e la correlata riserva di una quota di posti per i soggetti esterni). Ciò, **in violazione della regola del pubblico concorso**, che rappresenta la forma generale e ordinaria di reclutamento per l'accesso ai pubblici impieghi quale strumento per assicurare l'efficienza, il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa (*ex plurimis*, sentenze n. 36 del 2020, n. 40 del 2018 e n. 251 del 2017).

**L'ultima q.l.c., quella promossa nei confronti dell'art. 26, comma 2, della citata legge regionale** è stata limitata, per i motivi sopra evidenziati, alla sola violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. **In questo caso, la Corte adotta una decisione di rigetto.**

Il ricorrente riteneva che la soppressione – da parte della disposizione censurata – dell'art. 13, comma 1, della legge Regione Sicilia n. 3 del 2016 (che stabiliva per i due anni successivi una determinata riduzione del fondo per le retribuzioni accessorie dei dirigenti regionali), rendesse la materia priva di riferimenti e di vincoli, a causa del mancato richiamo all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. Più specificamente, la disposizione regionale inciderebbe sulla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato, in quanto interviene sulla regolamentazione dei rapporti di diritto privato, oggetto di contrattazione collettiva integrativa regionale.

**La Corte però ricostruisce diversamente il contesto normativo.** Da un lato, **le succitate disposizioni statali** – prevedendo che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, anche a livello dirigenziale, non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016 – **si pongono come limite alla contrattazione collettiva, alla quale è rimessa la differenziata distribuzione di quelle risorse.**

Dall'altro – continua la Corte – un'altra disposizione recata dalla stessa legge della Regione Sicilia n. 1 del 2019 (art. 26, comma 1) ha modificato una precedente legge regionale prevedendo che *«[a] decorrere dal 1° gennaio 2016 e sino al 31 dicembre 2018, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, incluse le retribuzioni di posizione e di risultato del personale dirigenziale, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2014 ed è comunque automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale comunque cessato dal servizio».*

Alla luce di questo quadro normativo, **la disposizione censurata** – abrogativa della norma regionale che aveva previsto la riduzione delle risorse del fondo destinato alla retribuzione di posizione e di risultato del solo personale dirigenziale – **non incide sulla competenza statale esclusiva nella materia «ordinamento civile».** Piuttosto, essa incide sulla spesa concernente l'indennità di risultato e di posizione destinata al personale dirigenziale regionale senza intervenire sullo strumento di regolamentazione del trattamento accessorio, che resta rimesso alla contrattazione collettiva.

Ciò in conformità al costante orientamento della giurisprudenza costituzionale per cui, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, tra i quali sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni, compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia «ordinamento civile» (*ex multis*, sentenze n. 196 del 2018, n. 175 e n. 72 del 2017 e n. 257 del 2016), con la conseguenza che tale disciplina «è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva» (sentenza n. 160 del 2017), cui la legge dello Stato rinvia.

Non è superfluo evidenziare – aggiunge infine la Corte – come la disposizione censurata non preveda la facoltà di superare i limiti di spesa previsti dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, in via generale, per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici. Ferma restando – come si è visto nella ricostruzione del quadro normativo – la vigenza di una norma regionale che per il periodo 2016-2018 fissa un tetto conforme a quello stabilito dalla citata legislazione statale per le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, incluse le retribuzioni di posizione e di risultato del personale dirigenziale.

*Eva Lebner*