SENTENZA N. 225

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento al bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 ottobre 2009, depositato in cancelleria il 27 ottobre 2009 ed iscritto al n. 101 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2010 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudio Chiola per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

1. − Con ricorso depositato in cancelleria il 27 ottobre 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con riferimento agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento al bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio).

Riferisce il Presidente del Consiglio che la disposizione censurata stabilisce che «i soggetti che previa una selezione di evidenza pubblica hanno ricoperto, per almeno cinque anni consecutivi, incarichi dirigenziali nelle strutture della Regione e attualmente prestano servizio presso le stesse sono, a domanda, immessi nel ruolo della dirigenza della Regione».

Ritiene il ricorrente che il riportato comma 52 sia illegittimo. Esso, infatti, offrirebbe la possibilità a tutti i dipendenti regionali che abbiano superato una selezione di evidenza pubblica e abbiano avuto un incarico dirigenziale per cinque anni consecutivi, di diventare dirigenti grazie ad una semplice domanda.

Tale norma regionale, invero, si porrebbe in contrasto con gli articoli 3, 51 e 97 Cost.,

determinando una grave lesione ai principi costituzionali di parità tra i cittadini (art. 3), di uguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici (art. 51) e di accesso mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge, agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97).

In particolare, con riferimento all'art. 97 Cost., il ricorrente fa presente che la regola del pubblico concorso, come ribadito anche dal Consiglio di Stato, è posta a tutela non solo dell'interesse pubblico alla scelta dei migliori − mediante una selezione aperta alla partecipazione di coloro che siano in possesso dei prescritti requisiti − ma anche del diritto dei potenziali aspiranti a poter partecipare alla relativa selezione.

La regola costituzionale del pubblico concorso verrebbe poi concretamente salvaguardata con una serie di disposizioni legislative che espressamente comminano la nullità dell'assunzione effettuata senza osservanza delle prescritte procedure selettive e la responsabilità personale degli amministratori che vi hanno provveduto con riguardo sia alle amministrazioni statali sia alle altre amministrazioni pubbliche, compresi gli enti locali.

Ricorda il Presidente del Consiglio che, come questa Corte ha riconosciuto, l'accesso al concorso può essere condizionato al possesso di requisiti fissati in base alla legge, anche allo scopo di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione, ma ciò «fino al limite oltre il quale possa dirsi che l'assunzione nell'amministrazione pubblica, attraverso norme di privilegio, escluda o irragionevolmente riduca, le possibilità di accesso, per tutti gli altri aspiranti, con violazione del carattere "pubblico" del concorso, secondo quanto prescritto in via normale, a tutela anche dell'interesse pubblico, dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione».

2. − Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, in persona del vice-presidente Esterino Montino, giuste determinazioni del Segretario generale del Consiglio regionale n. 698 del 10 novembre 2009 e del Dipartimento Economico e Occupazionale C3307 del 24 novembre 2009, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

3. − Successivamente, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, nella quale ha eccepito la nullità della costituzione in giudizio della Regione. In base all'art. 41, comma 4, legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), il Presidente promuove l'impugnazione delle leggi dello Stato innanzi alla Corte costituzionale. Secondo il ricorrente, tale previsione, saldandosi con le prerogative attribuite al Presidente della Giunta regionale dal comma 1 della medesima disposizione, in forza del quale egli dirige la politica dell'esecutivo, comporterebbe la nullità dell'atto di costituzione della Regione Lazio nel presente giudizio di costituzionalità per carenza di potere dei due organi che hanno adottato la relativa determinazione.

Priva di fondamento risulterebbe la motivazione posta a fondamento della determinazione del Direttore del Dipartimento economico e occupazionale, che lega la pretesa attribuzione di disporre in materia di liti attive e passive all'attuale contenuto dell'articolo 48 dello Statuto regionale, con riferimento alla resistenza in giudizio in caso di impugnazione di una legge della Regione Lazio per vizi di costituzionalità.

Parimenti priva di fondamento, per la resistenza nel ricorso in esame, sarebbe la determinazione del Segretario generale, la quale richiama gli articoli 21 e 24 della legge statutaria n. 1 del 2004 inconferenti nella fattispecie, perché il primo (art. 21) riguarda le funzioni del Presidente del Consiglio regionale, tra le quali non è assolutamente prevista quella di impugnare le leggi dello Stato o di altra Regione o di resistere in giudizio, e perché il secondo (art. 24) disciplina l'autonomia del Consiglio regionale.

In ogni caso il Presidente del Consiglio insiste nelle proprie conclusioni, chiedendo l'accoglimento del ricorso.

4. − Con propria memoria, successivamente, la Regione Lazio svolgeva ulteriori deduzioni sul merito del ricorso.

5. − In apertura dell'udienza pubblica, veniva dichiarata con ordinanza l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Lazio, per la mancanza di delibera di autorizzazione del Presidente della giunta regionale, essendo state ritenute insufficienti a tal fine tanto la

determinazione del Presidente del Consiglio regionale, quanto la determinazione del Direttore del Dipartimento economico e occupazionale.

Considerato in diritto

1. − Con ricorso depositato il 27 ottobre 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento al bilancio annuale e pluriennale 2009-2001 della Regione Lazio).

Tale norma regionale, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, determinando una grave lesione dei principi costituzionali di parità tra cittadini (art. 3, Cost.) e di uguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici (art. 51, Cost.), nonché di quello del pubblico concorso quale modalità prescritta, salvo i casi stabiliti dalla legge, per accedere agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97, Cost.).

2. − Preliminarmente, deve essere dichiarata la inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Lazio, come da ordinanza allegata, letta in udienza.

3. − Nel merito, la questione è fondata.

Come questa Corte ha più volte affermato, il principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, quando l'intento è di valorizzare esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione, può andare incontro a deroghe ed eccezioni, attraverso la previsione di trasformazione delle posizioni di lavoro a tempo determinato, già ricoperte da personale precario dipendente. Ma, affinché «sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost.», è necessario che «l'area delle eccezioni» alla regola sancita dal suo primo comma sia «delimitata in modo rigoroso» (sentenze n. 363 del 2006, n. 215 del 2009 e n. 9 del 2010). In particolare, è indispensabile che le eccezioni al principio del pubblico concorso siano numericamente contenute in percentuali limitate, rispetto alla globalità delle assunzioni poste in essere dall'amministrazione; che l'assunzione corrisponda a una specifica necessità funzionale dell'amministrazione stessa; e, soprattutto, che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare comunque che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico (sentenza n. 215 del 2009).

Tale principio non è destinato a subire limitazioni neppure nel caso in cui il personale da stabilizzare abbia fatto ingresso, in forma precaria, nell'amministrazione con procedure di evidenza pubblica, e neppure laddove la selezione a suo tempo svolta sia avvenuta con pubblico concorso, dato che la necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'art. 51 Cost.

Invero, «la natura comparativa e aperta della procedura è […] elemento essenziale del concorso pubblico», sicché deve escludersi la legittimità costituzionale di «procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno», violando il carattere pubblico del concorso (in tal senso, sentenze n. 293 del 2009 e n. 100 del 2010).

D'altra parte, come pure è stato esplicitamente affermato nelle citate decisioni di questa Corte, «il previo superamento di una qualsiasi "selezione pubblica", presso qualsiasi "ente pubblico", è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso», perché esso «non garantisce che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere».

La norma regionale attualmente censurata attribuisce ai soggetti che, in seguito ad una precedente selezione di evidenza pubblica, abbiano ricoperto, per almeno cinque anni consecutivi, incarichi dirigenziali nelle strutture della Regione e attualmente prestino servizio presso le stesse, il

diritto di essere immessi, su semplice domanda, nel ruolo della dirigenza della Regione.

La lesione del principio del pubblico concorso, nel caso in esame, è accentuata dal carattere assolutamente potestativo del diritto alla stabilizzazione contemplato nella norma impugnata, la quale autorizza il personale dirigente assunto in via precaria ad essere stabilizzato su semplice domanda e, dunque, senza alcuna giustificazione della necessità funzionale dell'amministrazione e senza alcuna valutazione della professionalità e dell'attività svolta da questi dirigenti.

Deve, dunque, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio n. 22 del 2009 per violazione degli artt. 51 e 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Lazio;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento al bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Allegato:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 25 MAGGIO 2010

ORDINANZA

Rilevato che la Regione Lazio risulta essersi costituita in giudizio sulla base della determinazione del Segretario generale del Consiglio regionale n. 698 del 10 novembre 2009 e sulla base della determinazione del Dipartimento Economico e Occupazionale n. C 3307 del 24 novembre 2009;

che, in tali atti di determinazione, la legittimazione degli organi emittenti è stata fondata sulle prerogative del Presidente del Consiglio regionale, delineate negli artt. 21, 24 L.R. Stat. 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), tra le quali non è prevista la competenza a deliberare sui giudizi innanzi alla Corte costituzionale;

che nell'atto di determinazione del Segretario del Dipartimento Economico si è fatto riferimento anche alle disposizioni contenute negli artt. 17 e 34, L.R. 18 febbraio 2002, n. 6;

che la norma cui occorre fare riferimento è l'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 cui si adegua l'art. 41, comma 4, del vigente Statuto della Regione Lazio (legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1);

che, in tale competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità, deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono;

che, pertanto, la costituzione della Regione Lazio deve ritenersi inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'inammissibilità della costituzione della Regione Lazio.

F.to: Francesco Amirante, Presidente