CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **633/1988** (ECLI:IT:COST:1988:633)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Udienza Pubblica del **22/03/1988**; Decisione del **08/06/1988**
Deposito del **10/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **15/06/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13207 13208 13209 13210 13211 13212 13213 13214 13215 13216 13217 13218 13600**
Atti decisi:

N. 633

SENTENZA 8-10 GIUGNO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 3, quinto, sesto, settimo e o ttavo comma, 4, terzo comma, 5, 6, 7, 9, quarto quinto e sesto comma, 12, sesto comma, 14, primo e quinto comma, e 20 della legge 6 ottobre 1982, n. 752, recante "Norme per l'attuazione della politica mineraria" e degli artt. 3, terzo e sesto comma, e 7 della legge 15 giugno 1984, n. 246, recante "Integrazioni e modifiche al d.P.R. 9 aprile 1959, n. 128, contenente norme di polizia delle miniere e delle cave, nonché della legge 6 ottobre 1982, n. 752", promossi con 4 ricorsi delle Province di Bolzano e Trento notificati il 18 novembre 1982 e il 23 luglio 1984, depositati in cancelleria il 25 novembre 1982 e il 27 luglio 1984 ed iscritti ai nn. 47 e 48 del registro dei

ricorsi 1982 e nn. 27 e 28 del registro ricorsi 1984.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'avv. Paolo Mercuri per la Provincia di Bolzano e l'avv. dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - La prima ordinanza introduttiva dei presenti giudizi è stata sollevata nel corso di un giudizio amministrativo promosso da funzionari della Regione Lombardia, inquadrati nell'ottava qualifica funzionale, che chiedevano l'annullamento del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 47065 del 15 gennaio 1985, con cui era stata loro negata la partecipazione al corso-concorso riservato per l'accesso alla prima qualifica dirigenziale, in quanto, alla data del 29 marzo 1983, non erano investiti della responsabilità di un ufficio. Nel corso di tale giudizio, il T.A.R. per la Lombardia - sezione staccata di Brescia, ritenendo che gli atti impugnati erano stati adottati in attuazione della legge regionale 29 novembre 1984, n. 60, ha sollevato, con ordinanza del 10 maggio 1985, una duplice questione di costituzionalità: a) verso l'art. 35, primo e secondo comma, della citata legge, per contrasto con gli artt. 3, 4, 51, 97 e 113 Cost.; b) dell'art. 47, primo comma, della stessa legge, per contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione. Il giudice a quo, osserva innanzitutto che l'art. 35, nel riservare l'ammissione al corso-concorso per il conseguimento della prima qualifica dirigenziale ai dipendenti provenienti dal settimo livello funzionale e inquadrati nell'ottava qualifica funzionale, che fossero investiti, ai sensi dell'art. 29 della legge regionale 1 agosto 1979, n. 42, dell'incarico di responsabile di un ufficio, viola i principi di eguaglianza e di imparzialità (artt. 3 e 97 Cost.), in quanto attribuisce efficacia decisiva ad una qualità soggettiva, che, lungi dal costituire un requisito normale del settimo livello funzionale, è espressione di una scelta ampiamente discrezionale degli organi di governo della Regione. In tal modo, senza alcuna ragionevolezza, verrebbe favorito un determinato e ristretto gruppo di funzionari dell'ottava qualifica, in ragione di presupposti eventuali e temporanei, che, oltretutto, non sono acquisibili mediante ordinarie procedure di selezione meritocratica o per anzianità di servizio. Sempre ad avviso del giudice a quo, il sistema disciplinato dall'art. 35 sarebbe in sé contraddittorio, in quanto, mentre per principio generale l'affidamento di mansioni superiori può avere valore, ai fini dell'accesso alla qualifica superiore, solo quando si prevede l'inquadramento diretto senza ulteriori accertamenti di carattere concorsuale, al contrario il requisito assunto dal legislatore come elemento discriminante non è poi ritenuto tale da poter obiettivamente attestare, da solo, il possesso di effettive attitudini allo svolgimento di funzioni dirigenziali. La disposizione impugnata, pertanto, violerebbe, gli artt. 3, 4, 51 e 97 Cost.

Il giudice a quo ravvisa un ulteriore profilo di illegittimità in riferimento all'art. 113 Cost., in quanto, avendo l'art. 35 il contenuto di un provvedimento amministrativo e la forma di una legge, la tutela giurisdizionale accordata agli interessati risulterebbe gravemente limitata e ridotta, in sostanza, alla formulazione di una eccezione di legittimità costituzionale. Infine, riguardo all'art. 47, primo comma, della stessa legge regionale, il giudice a quo ravvisa la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. poiché tale disposizione, quanto agli oneri derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 35, indica solo genericamente i relativi mezzi di copertura, facendo, tra l'altro, rinvio alle leggi di bilancio degli esercizi - di riferimento.

1.1. - Si sono costituiti i ricorrenti del giudizio a quo riservando ogni deduzione ad una successiva memoria e concludendo per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle

disposizioni impugnate.

1.2. - È intervenuta altresì la Regione Lombardia chiedendo che le questioni sollevate dal T.A.R. Lombardia - sezione staccata di Brescia - vengano dichiarate non fondate.

Per quel che concerne le censure proposte in riferimento agli artt. 3, 4, 51 e 97 Cost., la Regione osserva che non è affatto irragionevole che venga attribuito rilievo particolare alla posizione di chi, avendo svolto funzioni comportanti la responsabilità di un ufficio, è indubbiamente in possesso di una esperienza specifica, che lo rende maggiormente idoneo a partecipare ad un corso-concorso per accedere alla qualifica dirigenziale. La situazione di chi è stato nominato responsabile di un ufficio, infatti, non sarebbe eguale a quella di chi, pur facendo parte della medesima qualifica funzionale, non abbia ricevuto tale incarico. Né potrebbe considerarsi contraddittorio il fatto che il conferimento dell'incarico non valga ai fini dell'inquadramento automatico nella prima qualifica funzionale, in quanto la previsione del corso-concorso è volta a valorizzare lo sviluppo e la maturazione delle capacità ed attitudini professionali dei dipendenti. Quanto alla pretesa violazione dell'art. 113 Cost., la Regione Lombardia assume che la tutela giurisdizionale degli interessati non è minimamente ridotta per il fatto che le condizioni ed i procedimenti necessari per l'inquadramento del personale siano disciplinati dettagliatamente da una legge piuttosto che da un provvedimento amministrativo. Del resto, essa aggiunge, a dimostrarlo inequivocabilmente sta l'azione degli stessi interessati proposta dinanzi al T.A.R., dalla quale ha origine il presente giudizio. Infine, riguardo alla prospettata violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., da parte dell'art. 47, primo comma, la Regione osserva che, poiché la disposizione impugnata è compresa in una legge di ordinamento e non di spesa, non si pone alcun problema di copertura finanziaria di nuove o maggiori spese.

2. - Con ordinanza emessa il 9 maggio 1985, nel corso di tre giudizi poi riuniti, il T.A.R. per la Lombardia ha sollevato questione di costituzionalità sulle medesime disposizioni impugnate con la precedente ordinanza, per contrasto con gli artt. 3, 51, 97 e 81 della Costituzione. Il giudice a quo, movendo dalla premessa che la razionalità della disciplina di una procedura concorsuale debba esser valutata alla luce delle finalità cui la selezione è preordinata, osserva che la procedura del corso-concorso, di cui all'art. 35, è diretta a selezionare personale da immettere nella prima qualifica dirigenziale, e cioè personale al quale, in base all'art. 5 della stessa legge regionale n. 60 del 1984, verranno attribuite sia funzioni di responsabile di un ufficio o di un centro di formazione professionale o di scuole regionali, sia, in aggiunta o in via esclusiva, "attività di studio e di ricerca dirette alla formalizzazione e alla realizzazione dei programmi nell'ambito delle competenze per materia o per obiettivo". In questa prospettiva, la disposizione impugnata che, oltre all'inquadramento nell'ottava qualifica funzionale, richiede come requisito di ammissione al corso-concorso anche l'incarico, alla data del 29 aprile 1983, della responsabilità di un ufficio, appare irrazionale, in quanto il personale inquadrato nell'ottava qualifica deve ritenersi dotato di elevata specializzazione nel settore dello studio, della ricerca e della elaborazione dei programmi (all. A alla l.r. n. 60 del 1984) e, pertanto, già in possesso, per il solo fatto dell'inquadramento nell'ottava qualifica, di una professionalità che lo rende idoneo a svolgere attività di studio e di ricerca anche nelle qualifiche funzionali più elevate. In definitiva, secondo il giudice a quo, l'esclusione di questi funzionari dalla partecipazione al corso-concorso se, da un lato, diminuendo senza ragione le possibilità di scelta dei candidati più idonei, contrasta con l'art. 97 Cost., dall'altro, attribuendo un diverso trattamento a soggetti appartenenti alla medesima qualifica funzionale e precludendo ad alcuni l'accesso alle qualifiche superiori, viola gli artt. 3 e 51 della Costituzione. Lo stesso giudice a quo, mentre ha ritenuto manifestamente infondato il dubbio circa l'incostituzionalità dell'art. 35, primo e secondo comma, rispetto all'art. 113 Cost., ha impugnato l'art. 47 l.r. n. 60 del 1984 con le stesse motivazioni prospettate dalla precedente ordinanza.

2.1. - Si sono costituiti i funzionari regionali, ricorrenti nel giudizio a quo, chiedendo che venga dichiarata la illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

2.2. - Non è intervenuta la Regione Lombardia.

3. - Il T.A.R. per la Lombardia - sezione staccata di Brescia - adito, con due distinti ricorsi, da tre funzionari della Regione Lombardia che chiedevano l'annullamento degli atti con cui erano stati esclusi dal corso-concorso, in quanto incaricati della responsabilità di un ufficio con delibera anteriore al 29 aprile 1983, ma resa esecutiva successivamente a tale data, ha sollevato, con ordinanza emessa il 20 dicembre 1985, questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 della l.r. n. 60 del 1984 per contrasto con gli artt. 3, 4, 51 e 97 della Costituzione. Secondo il giudice rimettente, poiché la procedura concorsuale è sostanzialmente ordinata quale prova di idoneità assoluta - tenuto conto della possibilità di nomine anche in soprannumero non risulta chiara, né ragionevole l'esclusione da quella procedura, non tanto degli altri dipendenti collocati al settimo livello funzionale, quanto di ogni altro dipendente egualmente nominato responsabile di un ufficio, ancorché in data posteriore al 29 aprile 1983. Per quest'ultima categoria di dipendenti, infatti, la partecipazione al corso ed il superamento delle prove costituirebbero condizioni necessarie per la conservazione della responsabilità dell'ufficio, dalla quale i funzionari esclusi o non vittoriosi decadono automaticamente. La scelta di una scriminante temporale in un quadro caratterizzato da inquadramenti soprannumerari apparirebbe, quindi, lesiva del principio di eguaglianza, in relazione, oltreché all'art. 97 Cost. (sotto il profilo del buon andamento), agli artt. 4 e 51 della Costituzione. E, anche se si volesse sostenere che la individuazione della data del 29 aprile 1983 risponda ad esigenze di contenimento della spesa, potrebbe egualmente ravvisarsi una violazione delle predette disposizioni costituzionali, in quanto i posti disponibili dovrebbero essere assegnati in ogni caso ai più meritevoli.

3.1. - Si sono costituiti i ricorrenti del giudizio a quo chiedendo che venga dichiarata la illegittimità costituzionale della disposizione impugnata con argomenti analoghi a quelli svolti nell'ordinanza.

3.2. - Non è intervenuta, invece, la Regione Lombardia.

4. - Il T.A.R. per la Lombardia, adito da numerosi dirigenti della Regione Lombardia che chiedevano l'annullamento della delibera della Giunta regionale n. III/45597 dell'11 dicembre 1984 e del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 18174 del 17 gennaio 1985, con i quali è stato indetto un concorso per titoli per la copertura di 152 posti della seconda qualifica dirigenziale del ruolo organico della Giunta regionale, ha sollevato, con ordinanza del 9 maggio 1985, questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge della Regione Lombardia 29 novembre 1984, n. 60, per contrasto con gli artt. 3 e 51, nonché 97 e 117 Cost., e dell'art. 47 della stessa legge, per contrasto con l'art. 81 della Costituzione. In ordine all'accesso alla seconda qualifica dirigenziale, l'art. 36 dispone che i titoli valutabili siano costituiti: a) dal servizio svolto presso la Regione dal 15 dicembre 1973, per un massimo di 15 punti; b) dai titoli di studio, per un massimo di 10 punti; c) dallo svolgimento di funzioni, per un massimo di 40 punti. Tra questa ultima categoria di titoli, l'incarico in atto di funzioni di dirigente di servizio dà diritto, di per sé, a 20 punti. Il giudice a quo osserva che, mentre deve ritenersi in armonia con i principi fondamentali della materia desumibili dalla legge quadro sul pubblico impiego, il fatto che venga privilegiato, nella valutazione dei titoli, l'esercizio delle funzioni di dirigente di servizio, al contrario appare irragionevole che l'affidamento dell'incarico di dirigente di un servizio possa consentire di per sé un apprezzamento di merito, a prescindere dal servizio effettivamente prestato in tale funzione, che riceve una autonoma valutazione (6 punti per ogni anno). L'irragionevolezza deriva, secondo il giudice a quo, dal fatto che la legge n. 42 del 1979, nel disciplinare il conferimento di tali incarichi, non ha previsto alcuna procedura diretta a verificare il merito e la professionalità degli interessati, attribuendo in proposito alla Giunta Regionale la discrezionalità più assoluta. La previsione di un punteggio pari a circa un terzo dei punti a disposizione non sarebbe, pertanto, in armonia con i principi di cui all'art. 97, primo comma, Cost., e con i principi fondamentali della materia (art. 117 Cost.), quali si desumono dagli artt. 4, 17 e 20 della legge quadro sul pubblico impiego (che

impongono di valutare per le qualifiche più elevate, non già il conferimento di un incarico, ma il suo svolgimento).

Secondo il giudice a quo, sarebbe ravvisabile, poi, una violazione degli artt. 3 e 51 Cost. a causa del differente trattamento, non giustificato dalle finalità della procedura concorsuale, riservato ai soggetti che non dispongono del requisito considerato. Per le stesse ragioni, l'art. 36 della l.r. n. 60 del 1984 sarebbe illegittimo per contrasto con gli artt. 97 e 117 (in relazione ai ricordati principi fondamentali del pubblico impiego), 3 e 51 Cost., nella parte in cui limita la valutazione dei servizi pregressi a quelli prestati in servizio di ruolo presso le regioni, escludendo con ciò la valutazione di servizi che, pur prestati in posizioni giuridiche diverse o presso altri enti, sono tuttavia tali da coinvolgere la stessa professionalità e la stessa responsabilità. Da ultimo, il giudice a quo, con considerazioni identiche a quelle svolte nelle ordinanze precedenti, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 47 della l.r. n. 60 del 1984, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

4.1. - Si sono costituiti i ricorrenti del giudizio a quo, riservando ogni deduzione ad una successiva memoria e chiedendo che venga dichiarata la illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

4.2. - È intervenuta, altresì, la Regione Lombardia chiedendo che le questioni vengano dichiarate non fondate. La Regione osserva, in primo luogo, che l'attribuzione di un alto punteggio ai dirigenti attualmente incaricati della responsabilità di un servizio non è arbitraria, ma risponde alle obiettive esigenze dell'amministrazione regionale, ove si consideri l'ampiezza dei poteri riconosciuti ai dirigenti, le responsabilità di questi ultimi per l'esatto adempimento delle funzioni loro affidate e la necessità che un buon andamento degli uffici sia assicurato dalla fase di avvio della ristrutturazione dell'organizzazione del personale regionale. Non sarebbe pertanto ravvisabile alcuna violazione dell'art. 97 Cost., né dell'art. 117 Cost., in quanto le disposizioni impugnate sarebbero del tutto in linea con i principi della legge quadro sul pubblico impiego, che anzi, proprio per le qualifiche più elevate, richiedono, tra l'altro, valutazioni soprattutto connesse alle esperienze professionali e ai compiti di guida di gruppo, di ufficio o di organi e alle relative responsabilità burocratiche (art. 17). Né, secondo la Regione, potrebbe attribuirsi rilievo alla circostanza che il conferimento delle responsabilità del servizio sia avvenuto sulla base di scelte discrezionali, in quanto l'art. 36 si limita a privilegiare la posizione di coloro che abbiano adempiuto a tali incarichi, valutando l'esperienza maturata dagli stessi per il solo fatto di esservi stati preposti e di non essere stati revocati dall'incarico per risultati giudicati non corrispondenti alle attribuzioni loro affidate. Tali considerazioni valgono, sempre ad avviso della Regione, ad escludere anche qualsiasi possibilità di contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost., tanto più che le situazioni comparate dal giudice a quo non sarebbero affatto omogenee. Secondo la Regione, anche la scelta legislativa sottostante alla disposizione contenuta nell'art. 36, che limita la valutazione concorsuale ai soli servizi prestati presso le regioni, risponde ad un criterio logico ed è finalizzata al buon andamento dell'amministrazione. Non sarebbe arbitrario, infatti, che per la prima copertura di posti, che richiedono elevata professionalità e comportano rilevanti responsabilità, venga attribuito rilievo solo ai servizi prestati presso la regione in posizione di ruolo. Infine, per quel che concerne la censura proposta nei confronti dell'art. 47, in riferimento all'art. 81 Cost., la Regione svolge considerazioni analoghe a quelle precedentemente ricordate.

5. - Nell'imminenza dell'udienza, i ricorrenti nei giudizi a quibus hanno depositato due memorie nelle quali vengono svolte ulteriori considerazioni sulla fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale all'esame di questa Corte.

5.1. - Nella prima memoria, si sottolinea come l'art. 35 riferisca erroneamente l'incarico di responsabile di ufficio ad una nomina, in quanto l'art. 29 della l.r. n. 42 del 1979 aveva ad oggetto l'affidamento sostanzialmente transitorio e provvisorio di funzioni sulla base di motivazioni esclusivamente fiduciarie, che prescindevano da qualsiasi accertamento

meritocratico. Pertanto, l'incarico assunto dalla disposizione impugnata a requisito condizionante l'ammissione al corso-concorso non costituirebbe affatto un requisito in più per chi lo possiede, né sarebbe possibile desumere dallo stesso alcuna sicura professionalità o esperienza nelle funzioni, tanto più che nella prima qualifica dirigenziale risultano inquadrati i funzionari dell'ottavo livello funzionale che non avevano la responsabilità di un ufficio. Con riferimento alla prima delle questioni concernenti l'art. 36 della l.r. n. 60 del 1984, nella stessa memoria si rileva come, con la forma della legge, sia stato in realtà adottato un provvedimento amministrativo, che, non solo bandisce il concorso per l'accesso alla seconda qualifica dirigenziale, ma si sostituisce del tutto alla commissione giudicatrice, cui tradizionalmente spetta il compito di predeterminare i criteri di valutazione. Infatti, il punteggio attribuito ai dirigenti di servizio solo per l'incarico "in atto" (20 punti su un totale di 65), nonché la valutazione, sotto altro profilo, dell'anzianità maturata nell'incarico (6 punti per ogni anno), fanno sì che solo questi dirigenti possano risultare vincitori, mentre tutti gli altri, che non abbiano avuto lo stesso incarico, non possono aspirare neanche alla idoneità. Tutt'al più, si conclude, l'incarico potrebbe costituire elemento professionale a parità degli altri titoli, ma giammai titolo esclusivo per il conseguimento della seconda qualifica dirigenziale. Nella stessa memoria si insiste, inoltre, sul secondo profilo di illegittimità dell'art. 36 prospettato dal medesimo giudice a quo. In relazione a questo, si sottolinea come il sistema di valutazione dei punteggi non consenta di attribuire alcun rilievo al servizio prestato dai dirigenti di primo livello anteriormente al definitivo inquadramento nei ruoli regionali, che è avvenuto per i ricorrenti, in base alla legge n. 29 del 1982, con decorrenza 1 gennaio 1981. Tale scelta del legislatore regionale sarebbe gravemente lesiva della posizione giuridica soggettiva dei dipendenti, che non si vedono riconosciuto il servizio prestato alle dipendenze della Regione in posizione di comando, di trasferimento temporaneo o di altro. Nella stessa memoria, si ribadisce, infine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 47 della legge n. 60 del 1984, in riferimento all'art. 81 Cost., e si contesta l'assunto della Regione Lombardia secondo il quale l'art. 47 è una disposizione di ordinamento e non di spesa, e come tale non vincolata alla indicazione dei mezzi di copertura.

5.2. - Nella seconda memoria, relativa al giudizio introdotto con l'ordinanza del 20 dicembre 1985 (sub 3), si sottolinea che la fissazione della data del 29 aprile 1983, quale limite ultimo per la effettività del conferimento dell'incarico di responsabile di un ufficio, è priva di qualsiasi ragionevolezza, sia perché è la nomina a responsabile - in quanto tale e a prescindere dal momento di perfezionamento dell'efficacia del provvedimento - ad attestare una positiva valutazione da parte dell'amministrazione, sia perché quella data è del tutto svincolata dalla procedura concorsuale, nella quale, per regola generale, i requisiti devono sussistere alla data di scadenza del termine di presentazione delle domande.

6. - Anche la Regione Lombardia ha depositato una memoria per dimostrare la ragionevolezza e la non arbitrarietà della attribuzione di 20 punti (su 65) ai responsabili di servizio in atto. La Regione sottolinea innanzitutto il carattere di norma transitoria della disposizione impugnata, la quale, inserendosi in un complesso di norme diretto a riformare profondamente l'assetto organizzativo regionale, si premura, nella sua prima ed unica applicazione, di non stravolgere le preesistenti posizioni dei dipendenti, che, con gli incarichi conferiti dalla Giunta nel rispetto degli indirizzi generali previsti dall'art. 27, terzo comma della l.r. n. 42 del 1979, avevano dato buoni risultati. In secondo luogo, la Regione, pur riconoscendo che la norma impugnata privilegia i responsabili di servizio in atto, rileva che gli incarichi conferiti dalla Giunta hanno semplicemente confermato le funzioni già svolte da anni in servizi che, seppur formalmente istituiti solo con la l.r. n. 42 del 1979, erano già esistenti e diretti, nella quasi totalità, dai medesimi funzionari cui è stata attribuita formalmente la responsabilità del servizio.

In terzo luogo, la Regione fa presente che gli incarichi di responsabile di servizio conferiti dalla Giunta hanno rispettato gli indirizzi previsti dal citato art. 27, i quali fanno riferimento: a) alla preparazione specialistica dimostrata nello svolgimento del servizio prima dell'entrata in

vigore della l.r. n. 42 del 1979; b) alle capacità dirigenziali espresse nell'esercizio delle funzioni, di cui all'art. 28 l.r. n. 42 del 1979; c) allo svolgimento di incarichi con funzioni analoghe o assimilabili alle medesime; d) all'espletamento di altri incarichi, svolti a seguito di delibere della Giunta regionale; e) ad ogni altra esperienza culturale o scientifica utile a caratterizzare l'impiegato in relazione alle funzioni di dirigente del servizio per il quale viene proposto.

Infine, la Regione afferma che la scelta di assegnare la seconda qualifica dirigenziale ai funzionari che avevano già avuto il riconoscimento delle loro capacità da parte della Giunta regionale può essere discussa in questa sede solo sotto il profilo della ragionevolezza e non arbitrarietà. E, ricorda la Regione, è questo un giudizio che non comporta la medesima profondità di analisi implicata dal vizio di eccesso di potere degli atti amministrativi, dal momento che spetta alla legge una discrezionalità maggiore rispetto a quella propria degli atti amministrativi. In ogni caso, conclude la Regione, la non arbitrarietà e irragionevolezza della disposizione impugnata sarebbe dimostrata a posteriori anche dalla circostanza di fatto che nel corso-concorso qui discusso quattro dirigenti incaricati della responsabilità di un servizio non sono risultati vincitori, mentre sono risultati vincitori ben 13 dirigenti che non erano precedentemente responsabili di servizio.

Considerato in diritto

1. - I giudizi, concernendo questioni identiche o strettamente connesse, possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Come analiticamente esposto in narrativa, le Province di Trento e Bolzano sollevano questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni delle leggi 6 ottobre 1982, n. 752 ("Norme per l'attuazione della politica mineraria") e 15 giugno 1984, n. 246 (recante integrazioni e modifiche alla prima), per violazione di numerose norme dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, prima fra tutte l'art. 8, n. 14 il quale attribuisce alle ricorrenti competenza legislativa primaria in materia di miniere.

3. - La legge 6 ottobre 1982, n. 752, come risulta ampiamente dai lavori preparatori, fu emanata allo scopo di dare una soluzione organica ed efficace al problema relativo alla ricerca e alla coltivazione delle materie prime minerarie, problema che aveva assunto, dopo la crisi energetica del 1973, aspetti di particolare rilevanza ed urgenza.

Da un lato, infatti, si erano sperimentate le difficoltà provocate dalla insicurezza dei rifornimenti e dalla lievitazione dei costi delle materie prime, difficoltà comuni a tutti i paesi ad economia industriale, ma particolarmente gravi in Italia che dipende in massima parte dall'approvvigionamento estero; dall'altro si era constatato come negli anni 70 l'attività estrattiva avesse subito una continua flessione dovuta ai costi di produzione elevati ed antieconomici ed al mancato reperimento di nuove risorse coltivabili.

Dal complesso di tale situazione sorse la necessità di impostare una vera "politica mineraria", intesa come programmazione dell'attività estrattiva, che raccordasse in un unico quadro gli obiettivi (cioè disponibilità di risorse sufficienti a contribuire, soprattutto nei momenti di crisi internazionale, al raggiungimento della sicurezza del minimo indispensabile di approvvigionamenti) con gli strumenti predisposti per raggiungerli (attività di ricerca e incentivazioni).

Da quanto esposto deriva, come primo e generale elemento di valutazione delle questioni oggetto dei presenti giudizi, che la legge n. 752 del 1982 nel suo complesso (così come la n.

246 del 1984, nella parte in cui apporta alla prima alcune lievi integrazioni e modifiche) deve ritenersi indubbiamente sorretta da un preminente interesse nazionale, il quale appare, innanzitutto, rispondere a quei requisiti di carattere generale che giustificano un intervento statale - anche di dettaglio - pur in una materia attribuita alla competenza esclusiva delle regioni o province ad autonomia speciale, e che sono stati chiaramente individuati dalla giurisprudenza di questa Corte (v. da ult., sentt. nn. 177 e 217 del 1988). L'apprezzamento, operato dal legislatore statale, dell'interesse posto a base della legge impugnata appare, per le considerazioni sopra svolte, fondato e l'interesse stesso è sorretto da esigenze unitarie, non suscettibili di frazionamento territoriale e, comunque, è dettato anche da motivi di sufficiente imperatività ed urgenza.

Occorre, a questo punto, passare a verificare, sempre secondo la giurisprudenza di questa Corte, se le singole disposizioni di legge impugnate dalle ricorrenti, così come concretamente delineate, siano o meno strettamente correlate all'esigenza di soddisfare l'interesse invocato, costituiscano cioè strumenti necessari e non incongrui al raggiungimento dello scopo.

4.1. - Dell'art. 3 della legge n. 752/82 le ricorrenti - che per quanto riguarda questa legge propongono ricorsi identici - impugnano la parte (commi dal quinto all'ottavo) relativa ai permessi di ricerca.

Esse lamentano che la norma, incidendo sia sul conferimento di nuovi permessi di ricerca (che è sospeso fino alla conclusione dell'attività di ricerca di base, salvo provvedimento motivato del Ministro dell'industria), sia sulla esecuzione di quelli già accordati (che è subordinata all'approvazione, da parte del Ministro stesso, di progetti di ricerca che i titolari dei permessi sono tenuti a presentare) lede la competenza primaria delle province di cui al citato art. 8, n. 14, dello statuto speciale, già peraltro da esse ampiamente esercitata; inoltre, la norma stessa (in particolare il settimo comma) violerebbe tali competenze in quanto, circa la valutazione dei progetti di ricerca (che in caso negativo può comportare la pronuncia di decadenza dal titolo), prevede la semplice previa "audizione" degli organi delle regioni a statuto speciale e non un'intesa o un accordo con essi, e, comunque, esclude le province autonome, non espressamente menzionate.

Le questioni non sono fondate.

Va, innanzitutto, rilevato che i programmi quinquennali che, ai sensi dei primi commi dell'art. 3, il Ministero dell'industria deve predisporre (nel quadro degli indirizzi di politica mineraria determinati dal CIPE: v. delibera dell'8 giugno 1983), al fine di aggiornare ed integrare le conoscenze sulle risorse minerarie nazionali e di promuoverne la ricerca, si basano soprattutto sulla ricerca di base, il cui rilancio costituisce, come risulta anche dai lavori preparatori della legge in esame, uno dei perni della nuova normativa.

Appare, pertanto, perfettamente logico ed essenziale al raggiungimento degli scopi della legge che, nelle zone previamente identificate, la disciplina del rilascio e dell'esecuzione dei permessi sia stata dettata in modo da rendere i progetti di ricerca il più possibile conformi ai programmi quinquennali.

Pertanto, la normativa censurata deve ritenersi legittima, in quanto strettamente correlata all'interesse nazionale posto a suo fondamento.

Non può, poi, non rilevarsi, da un lato, che il secondo comma dell'art. 1 contiene comunque una generale affermazione di salvezza delle competenze delle province ricorrenti e che detta clausola è richiamata dal censurato quinto comma dell'art. 3; dall'altro, che l'espressione "competenti organi delle regioni a statuto speciale" (i quali, ai sensi del settimo comma della stessa norma, devono essere sentiti in merito alla valutazione dei progetti di ricerca) va interpetata, conformemente alla tesi dell'Avvocatura dello Stato e alla stessa giurisprudenza di

questa Corte (cfr. sent. n. 190 del 1976), e anche alla luce delle anzidette clausole di salvaguardia, quale comprensiva anche delle province autonome, che godono di identico grado di autonomia.

Non spetta, infine, a questa Corte affrontare eventuali problemi di coordinamento della normativa in esame (che pur sono stati evidenziati dalle ricorrenti), i quali, ferma rimanendo comunque la piena legittimità di essa, potranno essere risolti in sede applicativa.

4.2. - Infondata è anche la questione relativa al terzo comma dell'art. 4, impugnato (anch'esso in riferimento innanzitutto all'art. 8, n. 14, dello statuto) in quanto riserva lo svolgimento dell'attività di ricerca di base al Ministero, che la effettua direttamente o tramite l'ENI, sulla base di apposite convenzioni.

Non può esservi dubbio, infatti, che, data l'importanza della ricerca di base per l'attuazione di una seria politica mineraria, essa debba essere svolta con criteri di affidabilità ed omogeneità, che giustificano quindi l'intervento dello Stato, direttamente o per mezzo dell'ENI.

Peraltro, la norma afferma espressamente che, ove l'attività ricada nel territorio delle province ricorrenti, l'intervento deve avvenire "nel rispetto delle loro competenze": l'espressione può essere interpretata nel senso che la convenzione con l'ENI deve essere approvata previa intesa con le province interessate, come lascia intendere la stessa relazione al disegno di legge, la quale afferma che "all'ENI, relativamente ai territori di loro competenza, si affiancano gli enti minerari delle Regioni a statuto speciale".

4.3. - Parimenti non fondate sono le questioni relative agli artt. 5, 6 e 7, anch'esse sollevate, in primo luogo, per violazione della competenza primaria delle ricorrenti in materia di miniere.

Le prime due norme contemplano una competenza del Ministro meramente dichiarativa e strettamente connessa alle attività di ricerca operativa (definita nell'art. 8) e di ricerca di base, come tale certamente non lesiva delle potestà delle ricorrenti.

Queste devono, comunque, essere consultate, rientrando indubbiamente anch'esse, come già detto, in ogni riferimento alle "regioni a statuto speciale", contenuto in entrambe le disposizioni in esame.

Quanto, poi, all'art. 7 (che richiama il settimo comma dell'art. 3 in ordine alla procedura da seguire per la valutazione dei programmi di ricerca e sviluppo minerario che devono essere presentati da parte di coloro che richiedono titoli minerari relativamente alle aree indiziate per minerale di cui agli artt. 5 e 6) non può che ripetersi, nel senso della infondatezza della censura, quanto già affermato nel punto 4.1 in merito alla norma richiamata.

4.4. - Gli artt. 9 e 12 prevedono il primo la concessione di contributi nella misura massima del 60 per cento delle spese afferenti ad attività e opere relative alla ricerca; il secondo la concessione di contributi in conto interessi per programmi di investimento relativi alla coltivazione, preparazione e valorizzazione dei minerali di rilevante interesse per il paese, individuati dal CIPE ai sensi dell'art. 2.

Le censure si appuntano - sempre con riferimento all'art. 8, n. 14 dello statuto - innanzitutto sulle disposizioni (comma quarto dell'art. 9 e sesto dell'art. 12) che stabiliscono la competenza del Ministro dell'industria alla concessione dei contributi, sentito il Consiglio superiore delle miniere e, per i loro territori, d'intesa con i competenti organi delle regioni a statuto speciale. Premesso che in quest'ultima espressione devono ritenersi comprese anche le province autonome (e tale conclusione è qui testualmente confermata, almeno quanto all'art. 12, dall'art. 3 del d.m. 19 aprile 1985, che prevede procedure e modalità per la concessione del contributo in esame), la previsione dell'intesa è senz'altro sufficiente a tutelare la loro

competenza primaria in materia, trattandosi di incentivi all'attività di ricerca, la cui importanza nel quadro della "politica mineraria" si è già ampiamente dimostrata; essi, poi, sono posti ad esclusivo carico dello Stato e non escludono, come afferma anche l'Avvocatura, un separato regime di contribuzione definito dalle ricorrenti per iniziative di interesse locale.

Circa, poi, i commi quinto e sesto dell'art. 9, è sufficiente rilevare, da un lato, che la competenza dell'ufficio distrettuale delle miniere a controllare la rispondenza delle opere eseguite al piano tecnico - finanziario e la congruità delle spese sostenute è giustificata dal fatto che, come detto, trattasi di contributi ad esclusivo carico dello Stato; e, dall'altro, che le eventuali varianti di ordine tecnico al detto piano vanno approvate dagli organi provinciali, così dovendosi intendere, anche in questo caso, il richiamo agli organi "delle regioni a statuto speciale".

Tutte le questioni concernenti gli artt. 9 e 12 sono, pertanto, non fondate.

4.5. - Le censure aventi ad oggetto - sempre per violazione, in primo luogo, della competenza primaria delle ricorrenti in materia di miniere - gli artt. 14, primo e quinto comma, e 15, primo e secondo comma, si rivelano anch'esse non fondate.

Appare, infatti, ancor più evidente in dette norme l'interesse nazionale che le ha dettate. Sia il mantenimento in stato di potenziale coltivazione di una o più miniere, per un periodo di tempo non superiore a tre anni (art. 14), sia il mantenimento in fase produttiva o la riattivazione di miniere la cui coltivazione dia luogo a perdite di gestione (art. 15) costituiscono misure che, come risulta dallo stesso testo normativo ed è confermato dai lavori preparatori, possono essere adottate (fra l'altro, in via temporanea ed "eccezionalmente") per motivi strategici o di economia generale del Paese, ovvero allo scopo di garantire un minimo grado di autoapprovvigionamento di sostanze minerali di rilevante interesse, cioè, in definitiva, al fine di contribuire ad assicurare in qualsiasi condizione il minimo indispensabile alle esigenze del Paese. Ciò giustifica anche che l'attività di cui all'art. 14 sia svolta dai concessionari sotto la vigilanza del Ministro dell'industria.

Non può, peraltro, non rilevarsi che alle riunioni del CIPI, che è l'organo cui spetta di emanare le delibere di cui alle norme in esame, sono chiamati a partecipare i Presidenti delle province ricorrenti, quando vengono trattati problemi che le interessino (art. 16, comma nono, della legge n. 48 del 1967, richiamato dall'art. 1, comma terzo, della legge n. 675 del 1977).

5. - Le considerazioni sin qui svolte in ordine alla non fondatezza delle censure proposte dalle ricorrenti in riferimento alla loro competenza legislativa primaria in materia di miniere (art. 8, n. 14, dello statuto speciale), valgono anche a dimostrare la non fondatezza delle questioni sollevate, relativamente alle stesse norme della legge n. 752/82, per violazione delle competenze, sempre primarie, in materia di "urbanistica e piani regolatori", "tutela del paesaggio", "viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale" e "assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali" (art. 8, nn. 5, 6, 17 e 19), nonché delle connesse potestà amministrative (art. 16).

Ancor più, poi, le stesse considerazioni sono valide a dimostrare l'infondatezza delle censure poste in riferimento alla competenza legislativa concorrente delle ricorrenti in materia di "commercio" e di "incremento della produzione industriale" (art. 9, nn. 3 e 8 dello statuto) e alla connessa competenza amministrativa (art. 16), appuntatesi soprattutto sugli artt. 14 e 15 della legge (v. punto 4.5.).

6. - Della legge n. 752 del 1982 viene, da ultimo, impugnato l'art. 20, concernente autorizzazioni di spesa: esso violerebbe gli artt. 15 e 78 dello statuto speciale in quanto non devolve alle ricorrenti nessuna quota degli stanziamenti previsti.

Questa Corte ha già più volte avuto modo di chiarire (v. sentt. nn. 356 e 357 del 1985, 195 del 1986) che l'art. 78 dello statuto speciale del Trentino - Alto Adige concerne le modalità procedurali e i criteri per la determinazione di una quota del gettito erariale che, limitatamente ai tributi indicati nella norma stessa, è riservata alle province autonome. La guarentigia dell'autonomia speciale è affidata all'accordo fra il Governo e il Presidente della Giunta provinciale, che definisce annualmente la quota in discorso, tenendo conto - in base ai parametri della popolazione e del territorio - delle spese per gli interventi generali dello Stato disposti nella restante parte del territorio nazionale negli stessi settori di competenza delle province.

L'art. 78 può, pertanto, essere invocato dalle province ricorrenti non con riferimento ad una singola legge di stanziamento, come avviene nel presente giudizio, ma soltanto con riguardo alla determinazione della quota annuale e complessiva del tributo.

Quanto all'art. 15 dello statuto speciale (secondo il quale "il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato assegna alle province di Trento e di Bolzano quote degli stanziamenti annuali iscritti nel bilancio dello Stato per la attuazione di leggi statali che prevedono interventi finanziari per l'incremento delle attività industriali"), va rilevato che la norma non appare applicabile al caso di specie ed è quindi male invocata: la legge n. 752 del 1982, infatti, non può farsi rientrare nella categoria delle leggi "di incremento delle attività industriali" avendo - per tutto quanto si è sopra ampiamente detto - una portata e delle finalità di natura del tutto diversa.

7.1. - Si può ora passare ad esaminare le censure prospettate dalle ricorrenti avverso la già citata legge 15 giugno 1984, n. 246, che ha recato, fra l'altro, integrazioni e modifiche alla n. 752 del 1982.

Utilizzando in gran parte le considerazioni già svolte nei punti precedenti in merito alle questioni sollevate nei confronti di quest'ultima legge, appare agevole dimostrare la infondatezza anche delle censure rivolte alla legge del 1984.

Va preliminarmente sottolineato che essa non altera la sostanza della legge precedente, ma si limita ad apportarvi marginali modifiche in materia di programmi di ricerca e, soprattutto, di meccanismi di incentivazione. È, pertanto, evidente che anche la nuova legge (almeno per la parte concernente la "politica mineraria": artt. 3 - 7) è ugualmente sorretta da quell'interesse nazionale che è posto a fondamento, come ampiamente detto, di quella principale.

Passando alle singole censure, entrambe le ricorrenti impugnano l'art. 3, terzo e sesto comma della legge, lamentando, anche qui (sia pure, in questo caso, in misura non del tutto coincidente), l'invasione delle competenze già invocate nei ricorsi precedenti.

Le questioni non sono fondate.

Il terzo comma dell'art. 3 aggiunge un periodo al terzo comma dell'art. 4 della legge n. 752/82 (concernente la ricerca di base), prevedendo la possibilità per il Ministero dell'industria di stipulare convenzioni, separatamente o in compartecipazione con l'ENI, anche con enti o imprese minerarie di emanazione regionale, quando l'attività di ricerca di base si svolga nel territorio delle regioni a statuto speciale. Precisato anche in questo caso che la norma va intesa come comprensiva delle province autonome (nel senso, quindi, che gli enti possono essere di "emanazione provinciale"), vanno qui ribadite le considerazioni sopra svolte (v. punto 4.2) in ordine alle censure rivolte avverso l'originario terzo comma dell'art. 4, che la norma ora all'esame integra, semmai, in senso favorevole alle ricorrenti.

Il sesto comma dell'art. 3 sostituisce integralmente l'art. 13 della legge n. 752/82, che non era stato impugnato. Mentre nel testo originario la norma stabiliva genericamente la non

cumulabilità delle agevolazioni previste dalla legge con quelle disposte da "altre leggi", la nuova formulazione chiarisce che la non cumulabilità si riferisce alle sole "leggi statali", mentre non c'è divieto di cumulo con agevolazioni concesse, per quanto qui interessa, dalle Province di Trento e Bolzano.

Escluso che la questione sia inammissibile, come sostiene l'Avvocatura dello Stato, per mancata impugnazione dell'originario art. 13 (v., sulla non configurabilità dell'istituto dell'acquiescenza nei giudizi di costituzionalità, la sent. n. 49 del 1987), essa è però chiaramente non fondata, essendo evidente che la norma non intacca minimamente le attribuzioni provinciali.

7.2. - La sola Provincia di Bolzano, infine, impugna gli artt. 6 (primo, quinto e sesto comma) e 7 della legge n. 246/84, i quali prevedono una sorta di fase transitoria ("in sede di prima applicazione della legge") per l'erogazione dei contributi previsti nella legge del 1982, con imputazione al fondo costituito, ai sensi dell'art. 7, presso il Ministero dell'industria.

Nel senso della infondatezza delle questioni basta richiamare quanto è stato sopra affermato in merito alle censure concernenti gli artt. 9, 12 e 20 della legge del 1982 (v. punti 4.4 e 6), non senza rilevare, peraltro, che la normativa ora all'esame ha, oltretutto, come già detto, un carattere puramente transitorio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi

a) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, quinto, sesto, settimo e ottavo comma, 4, terzo comma, 5, 6, 7, 9, quarto, quinto e sesto comma, 12, sesto comma, 14, primo e quinto comma, 15, primo e secondo comma, e 20 della legge 6 ottobre 1982, n. 752 ("Norme per l'attuazione della politica mineraria"), sollevate, in riferimento agli artt. 8, nn. 5, 6,14,17 e 19; 9, nn. 3 e 8; 15, 16 e 78 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, dalle Province di Bolzano e di Trento con ricorsi notificati il 18 novembre 1982 (reg. ric. nn. 47 e 48 del 1982);

b) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, terzo e sesto comma. 6, primo, quinto e sesto comma, e 7 della legge 15 giugno 1984, n. 246 ("Integrazioni e modifiche al d.P.R. 9 aprile 1959, n. 128 contenente norme di polizia delle miniere e delle cave, nonché alla legge 6 ottobre 1982, n. 752, concernente l'attuazione della politica mineraria"), sollevate, in riferimento agli artt. 8, nn. 5, 6, 14, 17 e 19; 9, nn. 3 e 8; 15, 16 e 78 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, dalla Provincia di Bolzano con ricorso notificato il 23 luglio 1984 (reg. ric. n. 27 del 1984);

c) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, terzo e sesto comma, della citata legge 15 giugno 1984, n. 246, sollevate, in riferimento agli artt. 8, nn. 14 e 17; 9, n. 8; e 16 dello statuto speciale per il T.A.A., dalla Provincia di Trento con ricorso notificato il 23 luglio 1984 (reg. ric. n. 28 del 1984).

Così deciso in Roma, in camera nella camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 10 giugno 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.