CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **453/1990** (ECLI:IT:COST:1990:453)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Camera di Consiglio del **11/07/1990**; Decisione del **26/09/1990**
Deposito del **15/10/1990**; Pubblicazione in G. U. **24/10/1990**
Norme impugnate:
Massime: **16485 16487 16489 16490**
Atti decisi:

N. 453

SENTENZA 26 SETTEMBRE-15 OTTOBRE 1990

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. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge Regione Sicilia 2 dicembre 1980 n. 125 (Provvedimenti per l'inserimento delle giovani leve del lavoro nella pubblica amministrazione e nelle attività produttive sociali) promosso con l'ordinanza emessa il 25 ottobre 1989 dal T.A.R. per la Sicilia - Sezione di Catania nel procedimento sul ricorso proposto da Lombardo Francesco contro il Comune di Catenanuova ed altri, iscritta al n. 203 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visto l'atto di intervento della Regione Sicilia;

Udito nella camera di consiglio dell'11 luglio 1990 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Ritenuto in fatto

1. - Investito del giudizio sulla legittimità delle prove selettive attitudinali con cui il Comune di Catenanuova aveva provveduto, ai sensi della legge 2 aprile 1968 n. 986, all'assunzione obbligatoria di soggetti appartenenti alle categorie protette, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione distaccata di Catania ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge regionale siciliana 2 dicembre 1980 n. 125, recante "Provvedimenti per l'inserimento delle giovani leve del lavoro nella pubblica amministrazione e nelle attività produttive e sociali".

Le disposizioni che formano oggetto d'impugnativa, nel disciplinare la composizione delle commissioni giudicatrici dei concorsi comunali e provinciali, prevedono che "nei Comuni con numero di consiglieri non inferiore a quaranta e nelle amministrazioni provinciali, le commissioni giudicatrici..... sono presiedute dal rappresentante legale dell'ente o da un suo delegato e, al fine di assicurare la rappresentanza della minoranza, sono composte da cinque membri eletti dal Consiglio con voto limitato ad uno, da un esperto designato dal rappresentante legale dell'ente e da un rappresentante delle organizzazioni sindacali..." (primo comma) e che "nei restanti Comuni la composizione delle commissioni dovrà assicurare la rappresentanza della minoranza" (terzo comma).

Ad avviso del giudice remittente tali disposizioni - che hanno indotto il Comune a mutare i membri della commissione già prescelti, nel momento in cui, a seguito di elezioni, si è delineata una nuova maggioranza in consiglio comunale - verrebbero a violare i principi contenuti nell'art. 97 Cost., primo e terzo comma, dove si prevede che il mezzo normale di accesso agli impieghi di tutte le pubbliche amministrazioni è il concorso e che i pubblici uffici sono organizzati in modo da assicurare l'imparzialità dell'amministrazione. Alla luce di tali principi costituzionali le commissioni giudicatrici nei concorsi pubblici sono tenute ad esprimere giudizi di carattere tecnico e ad osservare, in quanto organi dell'amministrazione, il criterio di imparzialità, che impone "ad ogni autorità pubblica, nell'esercizio della funzione amministrativa, di considerare in modo oggettivo i vari interessi pubblici e privati che è chiamata a valutare, senza soggiacere a pressioni esterne di qualsiasi natura".

Tali principi sarebbero stati trascurati dall'art. 28 della legge regionale impugnata, dove le commissioni di esame vengono costruite come vere e proprie "commissioni consiliari" rappresentative della maggioranza e della minoranza del consiglio comunale (o provinciale), con una prevalenza dei componenti "politici" sui componenti "esperti" in grado di snaturare il carattere tecnico delle valutazioni. Di conseguenza, le stesse commissioni si vedrebbero esposte a subire non solo le direttive, più o meno palesi, dell'ente locale che ha bandito il concorso, ma anche quelle degli schieramenti politici dei cui interessi i commissari sono portatori, con una compromissione del principio di imparzialità cui il loro operato si dovrebbe ispirare.

Il giudice remittente segnala altresì - ai fini della dichiarazione d'illegittimità conseguenziale di cui all'art. 27 della legge 11 marzo 1953 n. 87 - che l'art. 7 della legge regionale 12 febbraio 1988 n. 2 (nel testo sostituito dall'art. 7 della legge regionale 9 agosto 1988 n. 21), nel dettare nuove norme in materia di procedure concorsuali per gli enti locali e per le amministrazioni regionali, ha sostanzialmente riproposto il contenuto dell'art. 28 della legge regionale n. 125 del 1980.

2. - Nel giudizio è intervenuto il Presidente della Regione siciliana, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che la questione sia dichiarata infondata.

Nell'atto di intervento si premette che la corretta interpretazione della norma impugnata avrebbe imposto al giudice non di sollevare una questione di legittimità costituzionale, bensì di annullare i provvedimenti con i quali il Comune aveva sostituito - al variare dell'assetto politico del consiglio - i membri eletti dal consiglio stesso.

Si rileva inoltre che nell'approvare la norma impugnata l'Assemblea regionale aveva sostituito la dizione "cinque consiglieri" contenuta nel progetto di legge con le parole "cinque membri eletti dal consiglio " proprio per consentire che i commissari potessero essere scelti anche fuori del consiglio; e che il sistema del voto limitato ad uno risponde all'esigenza di assicurare un più largo controllo democratico da parte delle forze politiche presenti nel consiglio stesso.

Quanto alla norma contenuta nell'art. 7 della legge regionale n. 2 del 1988 (poi sostituita dall'art. 7 della legge regionale n. 21 del 1988), si osserva che essa ha innovato alla precedente disciplina, introducendo, per i commissari di estrazione politica, il requisito del possesso di un titolo di studio di grado non inferiore a quello richiesto per la partecipazione al concorso, e questo proprio al fine di garantire una corretta valutazione delle capacità professionali dei candidati. Si richiede pertanto il rigetto anche della questione di costituzionalità sollevata in via conseguenziale.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale sollevata dall'ordinanza di cui è causa investe l'art. 28 della legge della Regione siciliana 2 dicembre 1980 n. 125 (Provvedimenti per l'inserimento delle giovani leve del lavoro nella pubblica amministrazione e nelle attività produttive e sociali), dove si regola la composizione delle commissioni giudicatrici dei concorsi per l'accesso alle qualifiche dei ruoli del personale dei Comuni e delle Province.

Le disposizioni impugnate prevedono in particolare:

a) che nei Comuni con un numero di consiglieri non inferiore a quaranta e nelle amministrazioni provinciali le commissioni di concorso sono presiedute dal rappresentante legale dell'ente o da un suo delegato e sono composte - al fine di assicurare la rappresentanza della minoranza - da cinque membri eletti dal consiglio con voto limitato ad uno, da un esperto designato dal rappresentante legale dell'ente e da un rappresentante designato dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in campo nazionale (primo comma);

b) che nei restanti Comuni la composizione delle commissioni giudicatrici deve assicurare la rappresentanza della minoranza (terzo comma).

Ad avviso del Tribunale amministrativo per la Sicilia tale disciplina risulterebbe lesiva dell'art. 97, primo e terzo comma, Cost. in quanto suscettibile di compromettere, attraverso la netta prevalenza in seno alle commissioni giudicatrici dei componenti politici sugli esperti, la natura tecnica del giudizio e conseguentemente l'imparzialità delle operazioni concorsuali. In altri termini, le commissioni giudicatrici, nella costituzione prevista dalla norma impugnata, opererebbero come vere e proprie "commissioni consiliari", destinate a rispecchiare le parti politiche dell'organo rappresentativo, con la conseguenza di privilegiare gli interessi particolari degli schieramenti politici di appartenenza dei singoli commissari sull'interesse pubblico alla oggettiva selezione dei migliori.

2. - La questione è fondata.

L'art. 97, primo comma, Cost. individua nella "imparzialità" dell'amministrazione uno dei principi essenziali cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici. Alla salvaguardia di tale principio si collegano anche le norme costituzionali che individuano nel concorso il mezzo ordinario per accedere agli impieghi pubblici (art. 97, terzo comma) e che pongono i pubblici impiegati al servizio esclusivo della Nazione (art. 98). Sia l'una che l'altra di tali norme si pongono, infatti, come corollari naturali dell'imparzialità, in cui viene a esprimersi la distinzione più profonda tra politica e amministrazione, tra l'azione del "governo" - che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza - e l'azione dell'"amministrazione" - che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento. Si spiega, dunque, come in questa prospettiva, collegata allo stesso impianto costituzionale del potere amministrativo nel quadro di una democrazia pluralista, il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resti il metodo migliore per la provvista di organi chiamati a esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione. Ma per realizzare tale esigenza, anche il concorso - nelle sue modalità organizzative e procedurali - deve in ogni caso ispirarsi al rispetto rigoroso del principio di imparzialità: principio che, in questa materia, impone il perseguimento del solo interesse connesso alla scelta delle persone più idonee all'esercizio della funzione pubblica, indipendentemente da ogni considerazione per gli orientamenti politici e per le condizioni personali e sociali dei vari concorrenti.

Il principio d'imparzialità è destinato, pertanto, a riflettersi anche sulla composizione delle commissioni giudicatrici nei concorsi pubblici, in quanto organi dell'amministrazione destinati a garantire la realizzazione di tale principio nella provvista delle persone cui affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche. Ma questo non comporta anche - stante l'indissolubile collegamento esistente, pure nell'ambito degli enti locali, tra livello "amministrativo" e livello di "governo" - che le commissioni di concorso non possano essere formate attraverso una scelta operata dall'organo rappresentativo dell'ente ed, eventualmente, anche con l'adozione di meccanismi (quali il voto limitato o la maggioranza qualificata) destinati a garantire la partecipazione alla decisione delle minoranze presenti nell'organo. Comporta, invece, che, nella formazione delle commissioni, il carattere esclusivamente tecnico del giudizio debba risultare salvaguardato da ogni rischio di deviazione verso interessi di parte o comunque diversi da quelli propri del concorso, il cui obbiettivo non può essere altro che la selezione dei candidati migliori. Tale esigenza impone che, nella composizione delle commissioni, la presenza di tecnici o esperti - interni o esterni all'amministrazione, ma in ogni caso dotati di adeguati titoli di studio e professionali rispetto alle materie oggetto di prova - debba essere, se non esclusiva, quanto meno prevalente, tale da garantire scelte finali fondate sull'applicazione di parametri neutrali e determinate soltanto dalla valutazione delle attitudini e della preparazione dei candidati.

3. - È agevole, a questo punto, rilevare come le disposizioni della legge regionale n. 125 del 1980, che formano oggetto della questione di legittimità costituzionale di cui è causa, non rispondano alle esigenze sopra richiamate. Esse prevedono, infatti, per le Province e per i Comuni con un numero di consiglieri non inferiore a quaranta, commissioni giudicatrici presiedute dal rappresentante legale dell'ente o da un suo delegato e composte da sette membri, di cui soltanto uno qualificato come esperto (art. 28, primo comma), mentre per gli altri Comuni non compare alcun riferimento alla partecipazione di esperti, limitandosi la norma semplicemente ad affermare la necessità della presenza in commissione di una rappresentanza della minoranza (art. 28, terzo comma). L'applicazione di tali disposizioni potrebbe, pertanto, consentire la costituzione di commissioni giudicatrici formate in assoluta prevalenza da membri prescelti per ragioni di affinità politica e non per una qualificazione tecnica o professionale connessa alle esigenze della valutazione concorsuale.

Le disposizioni stesse devono essere, di conseguenza, dichiarate incostituzionali per violazione dell'art. 97, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevedono che la

maggioranza dei membri delle commissioni giudicatrici sia formata da esperti dotati di specifiche competenze tecniche rispetto alle prove previste dal concorso.

Gli stessi motivi inducono altresì ad estendere la dichiarazione d'illegittimità costituzionale - ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953 n. 87 - anche all'art. 7, primo e terzo comma, della legge regionale siciliana 12 febbraio 1988 n. 2 ed all'art. 7, primo comma nn. 1 e 3, della legge regionale siciliana 9 agosto 1988 n. 21, che hanno innovato - con disposizioni di analogo contenuto - la disciplina posta dall'art. 28 della legge regionale n. 125 del 1980, statuendo che "le commissioni giudicatrici dei concorsi sono composte dal legale rappresentante dell'ente, o da un suo delegato, che le presiede, e da cinque membri eletti dall'assemblea dell'ente o dall'organo deliberante ed in possesso di titolo di studio di grado non inferiore a quello richiesto per la partecipazione al concorso" e che è facoltà dell'ente "aggiungere un membro esperto, quando ciò sia richiesto dal particolare contenuto tecnico delle prove di esame". Risulta, infatti, evidente che la previsione, espressa nelle richiamate leggi regionali, relativa al fatto che i cinque membri eletti dall'organo deliberante dell'ente siano in possesso di un titolo di studio non inferiore a quello richiesto per la partecipazione al concorso, non può essere considerata condizione sufficiente per riferire ai membri in questione la qualifica di esperti nelle materie che formano oggetto delle prove concorsuali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, primo e terzo comma, della legge della Regione siciliana 2 dicembre 1980 n. 125, nella parte in cui non prevede che la maggioranza dei membri delle commissioni giudicatrici dei concorsi pubblici per i Comuni e le Province debba essere formata da esperti dotati di specifiche competenze tecniche rispetto alle prove previste dal concorso;

Dichiara - in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953 n. 87 - l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo e terzo comma, della legge della Regione siciliana 12 febbraio 1988 n. 2 e dell'art. 7, primo comma nn. 1 e 3, della legge della Regione siciliana 9 agosto 1988 n. 21, nella parte in cui non prevedono che la maggioranza dei membri delle commissioni giudicatrici dei concorsi pubblici per i Comuni e le Province debba essere formata da esperti dotati di specifiche competenze tecniche rispetto alle prove previste dal concorso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 settembre 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 15 ottobre 1990.

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.