CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1/1999** (ECLI:IT:COST:1999:1)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **RUPERTO**
Udienza Pubblica del **10/11/1998**; Decisione del **16/12/1998**
Deposito del **04/01/1999**; Pubblicazione in G. U. **13/01/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24415**
Atti decisi:

N. 1

SENTENZA 16 DICEMBRE 1998-4 GENNAIO 1999.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 2 del 13 gennaio 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 205, 206 e 207, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), come modificato dall'art. 6, comma 6-bis del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), promosso con ordinanza emessa il 5 maggio 1998 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto dal Ministero delle finanze contro Confedir e Dirstat Finanze, iscritta al n. 550 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visto l'atto di costituzione della Confedir e Dirstat Finanze, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 10 novembre 1998 il giudice relatore Cesare Ruperto;

Uditi l'avvocato Carlo Rienzi per la Confedir e Dirstat Finanze e l'Avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Sulla base di una normativa che prevedeva la copertura dei posti disponibili nei profili professionali di sesta, settima ed ottava qualifica funzionale dell'Amministrazione finanziaria, attraverso corsi di riqualificazione professionale, erano stati adottati dall'amministrazione stessa i decreti di bando delle prove di accesso ai corsi.

La Confedir e la Dirstat Finanze avevano chiesto che fosse sospesa l'efficacia di tali decreti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, il quale aveva accolto la domanda cautelare limitatamente alle procedure selettive per la sesta e l'ottava qualifica funzionale. Avverso l'ordinanza di sospensione il Ministero delle finanze aveva quindi proposto appello cautelare, rigettato dal Consiglio di Stato. Contestualmente, peraltro le organizzazioni sindacali attrici in via d'urgenza avevano altresì proposto appello incidentale per la sospensione dell'efficacia del bando relativo alle prove d'ammissione ai corsi di riqualificazione della settima qualifica funzionale.

Nel corso di quest'ultimo giudizio cautelare il Consiglio di Stato, con ordinanza emessa il 5 maggio 1998, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 97, primo e terzo comma, della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 205, 206 e 207, della legge 29 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), come modificato dall'art. 6, comma 6-bis del d.-l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997).

Tale normativa - espone il rimettente - istituisce procedimenti interni, detti di "riqualificazione", per la copertura dei posti disponibili nelle dotazioni organiche degli uffici finanziari dal quinto al nono livello. Ai relativi corsi possono partecipare, previo superamento della prova selettiva scritta di cui ai bandi impugnati, i dipendenti appartenenti alle qualifiche funzionali immediatamente inferiori a quelle cui sono indirizzati i corsi - salvo che per la settima - purché in servizio da cinque anni ed in possesso del titolo di studio previsto per la qualifica alla quale concorrono, ovvero da dieci anni con titolo di studio inferiore. A conclusione dei corsi, vertenti su materie professionali, è prevista una prova teorico-pratica.

In questo modo - rileva il Consiglio di Stato - si realizza il conferimento di tutti i posti disponibili in organico nelle qualifiche in esame mediante concorso interno; ma - ricorre il rimettente - questa Corte, dopo aver qualificato il passaggio ad una fascia funzionale superiore come una figura di reclutamento analoga al pubblico concorso, ha dichiarato l'illegittimità dei concorsi interni totalmente riservati al personale dell'amministrazione che li bandisce, pronunciandosi in riferimento a leggi regionali, sulla base di princìpi comunque estensibili anche alla legge statale.

La legittimità dei concorsi interni è stata, viceversa, affermata - aggiunge il rimettente - in presenza di peculiari esigenze o situazioni, quali l'esercizio pregresso di mansioni superiori, non ravvisabili nei procedimenti de quibus, che sono vo'lti, secondo la legge, ad incrementare l'attività di controllo, ad assicurare l'efficienza dei servizi, la semplificazione e la trasparenza nei rapporti con i contribuenti. Finalità, queste ultime, che, in quanto genericamente connesse

all'affinamento della professionalità dei pubblici dipendenti, non costituiscono motivo valido per derogare al modello concorsuale pubblico, il quale, consentendo anche la partecipazione degli estranei, assicura il reclutamento dei migliori.

Né i concorsi valorizzerebbero, nella specie, preesistenti professionalità (come accade nella richiamata ipotesi dell'esercizio di fatto di mansioni superiori) ma sarebbero unicamente preordinati a verificare la formazione somministrata durante un corso tecnico-pratico, in un procedimento comune a tutti i candidati ammessi. Donde la prospettata violazione dell'art. 97, commi primo e terzo, Cost., nonché dell'art. 3 della Costituzione "in relazione alla difformità di regime giuridico per l'accesso ai profili professionali rispetto alle altre amministrazioni dello Stato".

2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per la manifesta infondatezza della questione, osservando anzitutto come la normativa impugnata preveda che le censurate procedure di riqualificazione vengano definite dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) d'intesa con le organizzazioni sindacali. In secondo luogo - rileva l'Avvocatura - il totale dei posti messi a concorso (18.477) non copre l'intero organico delle qualifiche funzionali dalla VI alla IX. Per queste la dotazione organica è di 47.625 unità; a fronte di una presenza in servizio di 29.149 unità, vi sarebbe una disponibilità di 23.476 posti. La differenza, indicata dall'Avvocatura in 4.999 unità sarebbe "da destinare ai concorsi esterni".

Secondo l'Autorità intervenuta, inoltre, gran parte del personale "reclutato" tramite le procedure sospettate di illegittimità costituzionale, sarebbe destinato alla "lotta all'evasione" (sia pure con prevalente riguardo alla VI qualifica), con ciò evidenziandosi quelle peculiari esigenze che connoterebbero l'azione amministrativa finanziaria, giustificando, in aggiunta alle finalità proprie dei corsi, un reclutamento interno alla stregua delle affermazioni della stessa giurisprudenza costituzionale.

Peraltro il richiamo a quest'ultima, compiuto dal giudice a quo, non sarebbe pertinente in ragione della natura paraconcorsuale delle riqualificazioni vòlte a disciplinare avanzamenti di carriera, materia in cui è riconosciuta un'ampia discrezionalità al legislatore, sia pure con il limite derivante dall'art. 97 della Costituzione. Non si verterebbe infatti in tema di accesso al rapporto di pubblico impiego, bensì ricorrerebbe un fenomeno di mera progressione di qualifica del personale già in servizio nella pubblica amministrazione.

Conclusivamente, l'Avvocatura ricorda alcune affermazioni di questa Corte a proposito di normative finalizzate a riequilibrare i rapporti creatisi tra le categorie di personale a séguito di mutamenti dell'organizzazione del lavoro e degli uffici, giudicate conformi ai princìpi di buon andamento ed imparzialità.

3. - Nel giudizio dinanzi a questa Corte si sono costituite la Confedir e la Dirstat Finanze, chiedendo dichiararsi fondata la questione e depositando altresì nell'imminenza dell'udienza un'articolata memoria. Osservano anzitutto le parti come attraverso l'impugnata normativa si realizzerebbe l'attribuzione di tutti i posti vacanti nella pianta organica del Ministero delle finanze (circa 20.000 unità per le qualifiche funzionali della quinta e della nona) in assenza di procedure concorsuali aperte a tutti; inoltre esse ricordano come nel nostro ordinamento la procedura concorsuale abbia sempre costituito un generale criterio di accesso al pubblico impiego sin dal R.D. n. 2960 del 1923, ricevendo la sua "consacrazione" nell'art. 97, primo e terzo comma, Cost. La normativa - proseguono le parti - ha sempre previsto che i posti disponibili fossero attribuiti mediante concorso pubblico per titoli, per esami o attraverso il corso-concorso; di talché, nella specie avrebbe dovuto essere indetta una pubblica procedura concorsuale, riservando, al più, un'aliquota di posti al personale interno.

La deroga a tale canone fondamentale può ammettersi soltanto in presenza di situazioni differenti e peculiari rispetto a quelle che danno luogo al pubblico concorso, e deve pur sempre assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione. Ma nessuno degl'indicati presupposti ricorrerebbe nella specie.

Di tutta evidenza risulterebbe poi l'assenza di peculiari finalità, posto che la necessità di incrementare l'efficienza dei servizi e la semplificazione e la trasparenza altro non sarebbero che obiettivi istituzionali di qualsiasi amministrazione; né potrebbero utilmente richiamarsi quei casi in cui questa Corte ha ammesso le procedure selettive interne (come nel passaggio dal sistema delle carriere a quello delle qualifiche funzionali, ipotesi, evidentemente, del tutto peculiare). Anche allorquando la deroga è stata ritenuta legittima - si osserva - questa Corte ha sempre effettuato un puntuale controllo sulle concrete modalità con cui veniva svolta la selezione.

Dopo aver ribadito come non esiste alcun titolo che legittimi la partecipazione esclusiva del personale ministeriale alle procedure di reinquadramento, ed aver altresì adombrato anche la violazione dell'art. 51 della Costituzione per il danno recato ai cittadini esclusi dai concorsi, malgrado il possesso dei titoli, le parti insistono in modo particolare sulla dedotta illegittimità costituzionale in riferimento all'attribuzione della settima qualifica funzionale. Qui, in virtù dell'espressa deroga contenuta nella lettera c) del comma 206, non è neppure richiesta la provenienza dalla qualifica immediatamente inferiore.

Considerato in diritto

1. - Il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 205, 206 e 207, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, come modificato dall'art. 6, comma 6-bis, del d.-l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30. A suo parere la denunciata normativa, consentendo la copertura dei posti disponibili nelle dotazioni organiche dell'amministrazione finanziaria per i livelli dal quinto al nono - attraverso procedimenti di riqualificazione riservati al personale appartenente alle qualifiche funzionali inferiori, e consistenti in una prova scritta, in un corso ed in una prova tecnico-pratica finale - lede l'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione per la violazione della regola del pubblico concorso ed il pregiudizio recato al buon andamento della pubblica amministrazione dalla copertura di tutti i posti disponibili attraverso un reclutamento esclusivamente interno. Un ulteriore vulnus è poi prospettato, dal rimettente, in relazione all'art. 3 della Costituzione per l'asserita difformità di regime giuridico rispetto all'accesso ai profili professionali nelle altre amministrazioni dello Stato.

2. - La questione è fondata.

2.1. - Va premesso che il presente scrutinio di legittimità costituzionale investe la denunciata normativa solo nei limiti in cui disciplina l'accesso alla settima qualifica funzionale. Infatti, il giudizio dinanzi al Consiglio rimettente - secondo quanto chiarito nell'ordinanza - è stato già definito con il rigetto dell'appello cautelare (principale) relativamente alla sospensiva dei bandi aventi ad oggetto l'accesso alle qualifiche sesta ed ottava, di talché la sollevata questione ha rilevanza unicamente ai fini della decisione sull'appello incidentale proposto contro la mancata sospensiva del bando con cui sono state indette le prove selettive per l'attribuzione della settima qualifica funzionale.

2.2. - La denunciata normativa stabilisce che i posti disponibili nelle dotazioni organiche dei livelli dal quinto al nono degli uffici finanziari vengano coperti attraverso procedure finalizzate alla riqualificazione del personale. Secondo il comma 205, tali procedure sono definite dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni d'intesa

con le organizzazioni sindacali, e sono attuate "in via sperimentale" per incrementare l'attività di controllo ed assicurare altresì il massimo grado di efficienza dei servizi nonché la semplificazione e la trasparenza dei rapporti con i contribuenti.

Nel successivo comma 206 sono poi fissati i criteri generali cui vanno improntate le procedure. A riguardo, il testo originario - contenuto nella legge finanziaria n. 549 del 1995 - prevedeva lo svolgimento di corsi di riqualificazione, aggiornamento e specializzazione organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica d'intesa con il Ministero delle finanze, allo stesso modo disponendo circa la nomina delle commissioni; con la modifica introdotta dal citato d.-l. n. 669 del 1996 si è soppresso ogni intervento del Ministro per la funzione pubblica e inoltre i corsi sono stati articolati su base regionale. L'accesso ai corsi medesimi viene subordinato allo svolgimento di una prova selettiva diretta a dimostrare la conoscenza dei servizi e la competenza necessaria per l'esercizio delle mansioni relative al profilo cui è indirizzato ciascun corso.

Il comma 207, infine, consente che - dopo il superamento della sola prova d'ingresso appena descritta - i dipendenti possano essere utilizzati, in via provvisoria, presso l'ufficio di destinazione con le funzioni inerenti al profilo superiore e col relativo trattamento economico.

Ai corsi - "salvo che per l'accesso (proprio, e solo) alla settima qualifica funzionale" - sono ammessi i dipendenti in servizio al 31 dicembre 1994 appartenenti alle qualifiche funzionali immediatamente inferiori a quella cui sono indirizzati i corsi medesimi, purché in servizio da cinque anni ed in possesso del titolo di studio prescritto per l'accesso alla qualifica alla quale concorrono ovvero di un titolo di studio inferiore se si tratta di dipendenti in servizio da almeno dieci anni.

Inizialmente era previsto che i corsi vertessero su materie di diritto tributario amministrativo e ragioneria; ma, a séguito della summenzionata modifica, la normativa contempla soltanto "materie attinenti ai profili professionali cui sono indirizzati i corsi stessi"; al termine dei quali i candidati vengono sottoposti ad una prova di carattere teorico-pratico.

2.2.1. - Chiamata più volte a pronunciarsi sulle norme costituzionali che individuano nel concorso il mezzo ordinario per accedere agli impieghi pubblici, questa Corte ha ripetutamente sottolineato la relazione intercorrente tra l'art. 97 e gli artt. 51 e 98 Cost., osservando come in un ordinamento democratico - che affida all'azione dell'amministrazione, separata nettamente da quella di governo (politica per definizione), il perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento - il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resti il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni d'imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione. Valore, quest'ultimo, in relazione al quale il principio posto dall'art. 97 della Costituzione impone che l'esame del merito sia indipendente da ogni considerazione connessa alle condizioni personali dei vari concorrenti (cfr. sentenze n. 333 del 1993 e n. 453 del 1990).

Deroghe alla regola del concorso, da parte del legislatore, sono ammissibili soltanto nei limiti segnati dall'esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione (cfr., per tutte, sentenza n. 477 del 1995) o di attuare altri princìpi di rilievo costituzionale, che possano assumere importanza per la peculiarità degli uffici di volta in volta considerati: ad esempio, quando si tratti di uffici destinati in modo diretto alla collaborazione con gli organi politici o al supporto dei medesimi.

A codesto regime non si è ritenuto sottratto nemmeno il passaggio ad una fascia funzionale superiore, nel quadro di un sistema, come quello oggi in vigore, che non prevede carriere, o le prevede entro ristretti limiti, nell'a'mbito dell'amministrazione: in tale passaggio è stata, infatti, ravvisata una forma di reclutamento che esige anch'essa un selettivo accertamento delle attitudini (cfr. sentenze n. 320 del 1997, nn. 134 e 528 del 1995, n. 314 del 1994, n. 487

del 1991 e n. 161 del 1990). In particolare nella sentenza n. 314 del 1994, viene osservato come l'abnorme diffusione del concorso interno per titoli nel passaggio da un livello all'altro produce una distorsione che, oltre a reintrodurre surrettiziamente il modello delle carriere in una nuova disciplina che ne presuppone invece il superamento, si riflette negativamente anche sul buon andamento della pubblica amministrazione.

L'accesso al concorso può, ovviamente, essere condizionato al possesso di requisiti fissati in base alla legge, e in tal modo non è da escludere a priori che possa stabilirsi anche il possesso di una precedente esperienza nell'a'mbito dell'amministrazione, ove questo si configuri ragionevolmente quale requisito professionale. Ma quando ciò non si verifichi, la sostituzione al concorso di meccanismi selettivi esclusivamente interni ad un dato apparato amministrativo non si giustifica alla luce degli accennati princìpi costituzionali.

Trattasi, in verità, di affermazioni rese prevalentemente con riguardo a leggi regionali; nondimeno esse sono tutte riferibili anche all'amministrazione dello Stato, attesi i parametri costituzionali cui attengono.

2.2.2. - Alle esposte considerazioni in tema d'imparzialità ne vanno aggiunte altre - di decisiva importanza, siccome relative al parallelo principio dell'efficienza -, che trovano riscontro nel disegno di riforma sinteticamente qualificato "privatizzazione del pubblico impiego".

Ha rilevato la Corte come attraverso tale privatizzazione il legislatore abbia inteso garantire, senza pregiudizio della imparzialità, anche il valore dell'efficienza, grazie a "strumenti gestionali" che consentano di assicurare il contenuto della prestazione in termini di produttività ovvero una sua più flessibile utilizzazione (sentenza n. 309 del 1997). Ed ha più volte richiamato l'esigenza di razionalizzazione amministrativa, che lega in un rapporto di funzionalità la materia delle assunzioni e della progressione nelle qualifiche con la definizione delle piante organiche e la verifica dei carichi di lavoro; parlando in proposito di "principi fondamentali posti dalla legislazione dello Stato in materia di pubblico impiego" (sentenza n. 479 del 1995), oltre che di "norme di riforma economico sociale" (sentenza n. 406 del 1995, cui fa richiamo anche la già citata sentenza n. 528 del 1995).

2.2.3. - La normativa in esame contraddice totalmente i princìpi appena sintetizzati: nel quadro di una sorta di globale scivolamento verso l'alto di quasi tutto il personale dell'amministrazione finanziaria, essa realizza un'anacronistica forma di generalizzata cooptazione, che proprio per quanto concerne in particolare l'accesso alla settima qualifica - oggetto del presente scrutinio di costituzionalità - pone in evidenza ulteriori elementi di irragionevolezza. Infatti l'ammissione ai corsi, non solo riguarda tutti i posti disponibili nella detta qualifica ed è riservata ai soli dipendenti in servizio ad una certa data, ma è consentita perfino a quanti, fra questi, non appartengono alla qualifica immediatamente inferiore: così finendosi col conferire all'anzianità di servizio una funzione del tutto abnorme. Il dipendente, anche in mancanza del titolo di studio prescritto - e prescindendo perfino dal criterio dell'esercizio di fatto delle mansioni superiori - viene ammesso al corso di riqualificazione soltanto con il superamento di una prova scritta di contenuto più che mai generico, con l'ulteriore possibilità di esercitare subito dopo, sia pure in via provvisoria, le funzioni connesse alla qualifica superiore. E tale genericità si estende ai contenuti del corso stesso e dell'esame finale; il che suscita fondati dubbi anche sull'idoneità di un tale modo di selezione a consentire una seria verifica della professionalità richiesta per detta qualifica. Ma, a parte ciò, si tratterebbe comunque di formazione professionale somministrata proprio attraverso i corsi cui i (soli) dipendenti vengono abilitati ad accedere, e che dunque prescinde dalle effettive attitudini antecedentemente poste in luce dai dipendenti medesimi.

2.2.4. - L'insieme delle denunciate previsioni normative realizza, pertanto, una deviazione dai princìpi ispiratori - segnatamente dopo la grande riforma di cui sopra si è detto -

dell'organizzazione amministrativa. Deviazione non giustificata da una specifica esigenza di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione. A quest'ultimo proposito è appena il caso di osservare che le ragioni enunciate dal legislatore per legittimare l'"esperimento" dei corsi coincidono integralmente con le stesse finalità istituzionali dell'amministrazione finanziaria.

Avuto riguardo particolare al principio dell'efficienza, basta confrontare i profili professionali relativi alla settima qualifica funzionale quali risultano dall'analitica previsione dei compiti e delle responsabilità descritti nel d.P.R. 29 dicembre 1984, n. 1219, con le mansioni prevalentemente esecutive inerenti alle qualifiche inferiori, per comprendere come la denunciata normativa rappresenti l'esatto contrario di strumenti di gestione del personale volti ad assicurarne l'impiego migliore.

2.3. - Conclusivamente, allora, la denunciata normativa è da ritenersi contrastante, nonché con l'art. 97, primo e terzo comma, Cost., col criterio stesso della ragionevolezza; restando assorbito ogni altro profilo d'illegittimità costituzionale prospettato dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 205, 206 e 207, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), come modificato dall'art. 6, comma 6-bis del d.-l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), limitatamente alle procedure di riqualificazione per l'accesso alla settima qualifica funzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Ruperto

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in cancelleria il 4 gennaio 1999.

Il cancelliere: Fruscella

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.