CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **141/1999** (ECLI:IT:COST:1999:141)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **ZAGREBELSKY**
Udienza Pubblica del **09/02/1999**; Decisione del **14/04/1999**
Deposito del **22/04/1999**; Pubblicazione in G. U. **28/04/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24641 24642 24643 24644 24645 24646 24647**
Atti decisi:

N. 141

SENTENZA 14-22 APRILE 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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 4 e da 6 a 11 della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 29 ottobre 1997 (Rideterminazione delle dotazioni organiche del ruolo tecnico dei beni culturali ed ambientali e disposizioni in materia di catalogazione informatizzata dei beni culturali) e degli artt. 1 e 3 della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 23 dicembre 1997 (Ulteriori interventi per la catalogazione del patrimonio culturale siciliano e disposizione per la rendicontazione di spese sostenute da enti aventi finalità culturali ed artistiche), promossi con ricorsi del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana notificati l'8 novembre e il 31 dicembre 1997, depositati in Cancelleria il 15 novembre 1997 e il 9 gennaio 1998 e iscritti ai nn. 71 del registro ricorsi 1997 e 5 del

registro ricorsi 1998.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana;

Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 1999 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei Ministri e gli Avvocati Giovanni Pitruzzella e Giovanni Lo Bue per la Regione Siciliana.

Ritenuto in fatto

1.1. - Con ricorso notificato l'8 novembre 1997 (r. ric. n. 71 del 1997), il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 29 ottobre 1997 (Rideterminazione delle dotazioni organiche del ruolo tecnico dei beni culturali ed ambientali e disposizioni in materia di catalogazione informatizzata dei beni culturali). Secondo il ricorrente la legge, nel suo complesso (con la esclusione del solo art. 5), si configurerebbe come un tentativo di superare gli obblighi derivanti dall'applicazione della normativa nazionale in materia di razionalizzazione del pubblico impiego, eludendo al contempo i principi posti dalla sentenza n. 59 del 1997 della Corte costituzionale, in quanto produrrebbe quella inversione di priorità tra interesse del personale precario all'impiego ed esigenze dell'amministrazione che è stata censurata in detta sentenza, con conseguente violazione degli artt. 3, 51, 97 e 136 della Costituzione.

In particolare, la legge viene impugnata nella parte in cui prevede "apoditticamente" la modifica e l'ampliamento, per taluni profili professionali, delle piante organiche dei ruoli tecnici dell'assessorato ai beni culturali, sovrapponendosi al procedimento di rilevazione dei carichi di lavoro avviato dall'amministrazione regionale, e in assenza, come rivelano i lavori preparatori, di qualsiasi valutazione dei dati relativi alla utilizzazione del personale degli uffici periferici dell'amministrazione dei beni culturali.

Specifiche censure investono gli artt. 4, 6 e 7, relativi al procedimento concorsuale per la copertura dei posti vacanti in organico, nonché l'art. 8, sulle assunzioni di personale fino al quarto livello. Da tali disposizioni, unitamente alla creazione, con la tabella A, allegata alla legge, di nuove figure professionali, emergerebbe che il reale intento del legislatore è quello di assicurare comunque la prosecuzione dei rapporti di lavoro a termine stipulati, ai sensi dell'art. 111 della legge regionale 1 settembre 1993, n. 25, con gli oltre cinquecento "catalogatori" del patrimonio culturale siciliano, in quanto sarebbero questi ultimi, nella quasi totalità, i beneficiari del provvedimento legislativo. Inoltre, l'art. 4 disporrebbe l'integrale devoluzione di compiti di natura prettamente pubblica, quali quelli relativi ai procedimenti concorsuali, a imprese private.

È censurato, infine, l'art. 9, che prevede la proroga dei contratti a termine del personale già addetto alla catalogazione, proroga che sarebbe motivata unicamente sulla base dei tempi concorsuali previsti, e non del riscontro e della verifica dei risultati conseguiti.

1.2. - Nel giudizio si è costituita la Regione Siciliana, chiedendo il rigetto di tutte le questioni.

Obiettivo principale della legge sarebbe il raggiungimento di finalità istituzionali dell'amministrazione dei beni culturali, e non il soddisfacimento delle aspettative di una categoria di precari. La rideterminazione delle dotazioni del ruolo tecnico, infatti, non solo comporterebbe una riduzione dell'organico, ma sarebbe strumentale ai nuovi compiti che il

legislatore ha affidato all'amministrazione regionale dei beni culturali. L'art. 2 della legge ridefinisce in particolare l'attività di catalogazione, qualificandola come un'attività permanente, stabile, che non si esaurisce nel momento della prima inventariazione e catalogazione dei beni.

La fattispecie disciplinata dalla legge impugnata si differenzierebbe da quella presa in considerazione dalla sentenza n. 59 del 1997: la legge regionale annullata prevedeva in quel caso la trasformazione automatica a tempo indeterminato di contratti di lavoro a termine, mentre oggi si è in presenza di un pubblico concorso, aperto anche a soggetti diversi dai catalogatori. Il fatto che la legge regionale vada anche incontro alle aspettative occupazionali delle persone che hanno già prestato la loro attività per l'amministrazione, maturando notevole esperienza nel settore, non potrebbe, di per sé, costituire un vizio della legge, trattandosi comunque di un risultato aggiuntivo e non sostitutivo rispetto all'interesse dell'amministrazione.

1.3. - In prossimità dell'udienza l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria, ribadendo che la dotazione organica del ruolo tecnico dei beni culturali e ambientali è stata rideterminata "apoditticamente" dal legislatore siciliano, che ha prescisso dal necessario, preventivo riscontro dell'effettivo utilizzo del personale già in servizio. Dalla rilevazione dei carichi di lavoro dell'intera amministrazione regionale, conclusasi recentemente, emergerebbe, tra l'altro, un esubero di personale, che investirebbe principalmente proprio i ruoli tecnici.

2.1. - Con ricorso notificato il 31 dicembre 1997 (r. ric. n. 5 del 1998) il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha impugnato gli artt. 1 e 3 della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 23 dicembre 1997 (Ulteriori interventi per la catalogazione del patrimonio culturale siciliano e disposizione per la rendicontazione di spese sostenute da enti aventi finalità culturali ed artistiche), per violazione, rispettivamente, degli artt. 3, 51, 97 e 136, e 3 e 97 della Costituzione.

Secondo il ricorrente l'art. 1 di detta legge, che proroga per diciotto mesi i contratti di lavoro stipulati con il personale già utilizzato nelle campagne di catalogazione del patrimonio culturale siciliano, violerebbe l'art. 97 della Costituzione, sotto il profilo del buon andamento, così come specificato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 59 e 153 del 1997. Infatti, la norma, prorogando tout court tutti i contratti di lavoro in questione e demandando a una ulteriore fase amministrativa la nuova definizione dell'attività di catalogazione, opererebbe quel ribaltamento di priorità tra interesse pubblico e privato sottolineato nelle citate sentenze della Corte. Gli stessi lavori preparatori della legge testimonierebbero che la norma è nata in assenza di una ricognizione delle necessità esistenti e della valutazione dei risultati conseguiti, nonché prima del completamento della ricognizione del personale in servizio avviata dalla Giunta regionale. La legge costituirebbe un tentativo di superare gli obblighi derivanti dall'applicazione della normativa nazionale in materia di razionalizzazione del pubblico impiego, in elusione della sentenza n. 59 del 1997, con conseguente violazione dell'art. 136 della Costituzione.

L'art. 3 della legge, a detta del Commissario, riprodurrebbe, sostanzialmente, l'art. 2 della legge regionale approvata il 29 ottobre 1997 e impugnata con il ricorso di cui al r. ric. n. 69 del 1997: tale art. 3, nella formulazione utilizzata per superare i rilievi allora avanzati dal Commissario, risulterebbe manifestamente illogico, in quanto consentirebbe ex post l'utilizzo per fini diversi di contributi già rendicontati (e quindi già impiegati) in esercizi ormai remoti (1990 e 1991). Con accorgimenti lessicali, si sarebbe anche in questo caso cercato di realizzare, in assenza di interessi pubblici legislativamente rilevanti, una sanatoria di situazioni di illegittimità. 2.2. - Nel giudizio si è costituita la Regione Siciliana, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate. Quanto all'art. 1, la difesa della Regione sottolinea che esso non è volto a soddisfare esigenze occupazionali di una particolare categoria di lavoratori, ma allo

svolgimento di un compito primario dell'amministrazione regionale, in un settore di grande rilievo quale quello dei beni culturali. Ricordato che la Regione Siciliana è titolare di competenza esclusiva in materia, la difesa della regione rileva che il termine di un triennio previsto dalla preesistente legislazione regionale per lo svolgimento dell'attività di catalogazione si è rivelato insufficiente: da ciò un primo tentativo di trasformare il contratto triennale del personale addetto alla catalogazione in rapporto a tempo indeterminato, tentativo che ha dato luogo alla sentenza n. 59 del 1997. Una riconsiderazione della materia è stata compiuta con la legge regionale approvata il 29 ottobre 1997, impugnata con il ricorso di cui al r. ric. n. 71 del 1997: tale legge prevedeva una procedura concorsuale per colmare i vuoti in organico esistenti nel settore, oltre a dettare una normativa transitoria, di proroga dei contratti dei catalogatori oggi scaduti, proroga abrogata dalla legge ora impugnata, che pone, per l'appunto, una nuova disciplina transitoria. Infondata sarebbe anche la censura rivolta avverso l'art. 3 della medesima legge, in quanto il legislatore regionale, laddove afferma di voler consentire agli enti beneficiari l'utilizzazione dei contributi erogati per le attività culturali svolte negli anni 1990 e 1991, già rendicontati, purché effettivamente spesi, implicitamente riconoscerebbe che è stato raggiunto il fine di pubblica rilevanza per il quale i contributi erano stati concessi, consistente, appunto, nella promozione e realizzazione di attività culturali.

Considerato in diritto

1.1. - Con ricorso notificato l'8 novembre 1997 (r. ric. n. 71 del 1997), il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana investe la legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 29 ottobre 1997 (Rideterminazione delle dotazioni organiche del ruolo tecnico dei beni culturali ed ambientali e disposizioni in materia di catalogazione informatizzata dei beni culturali). Ad avviso del ricorrente, la normativa contenuta nella legge, nel suo complesso (con esclusione del solo art. 5 concernente i limiti d'età alla partecipazione ai concorsi regionali), sarebbe lesiva degli artt. 3, 51, 97 e 136 della Costituzione.

Tale normativa realizzerebbe un tentativo di eludere gli imperativi costituzionali di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, in quanto le sue disposizioni configurerebbero quell'inversione di priorità tra esigenze generali obiettive dell'amministrazione e interessi particolari all'assunzione all'impiego pubblico, inversione che questa Corte, in riferimento anche alla normativa statale in materia di razionalizzazione del pubblico impiego, ha numerose volte colpito con la declaratoria di incostituzionalità. Il legislatore siciliano, ad avviso del ricorrente, solo in apparenza sarebbe mosso dall'intento di ridefinire le linee organizzative di un settore dell'amministrazione dei beni culturali e ambientali. Esso, in realtà, mirerebbe a realizzare una via d'accesso all'impiego regionale speciale e protetta a favore di una categoria di lavoratori, subordinando a questo intento le esigenze dell'organizzazione amministrativa regionale. La denunciata inversione di priorità risulterebbe dalle disposizioni che - in violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione - (a) rideterminano il ruolo organico dei tecnici dei beni culturali e ambientali e prevedono nuovi profili professionali; (b) stabiliscono riserve di posti e prevedono valutazioni privilegiarie dell'attività precedentemente svolta, in favore di quanti già siano stati legati all'amministrazione regionale con contratti di diritto privato per l'attività di catalogazione dei beni culturali e ambientali (contratti oggetto di proroga con una disposizione, peraltro, abrogata (art. 9) e sostituita dalla diversa proroga contenuta in una successiva legge, anch'essa impugnata, di cui si dirà più avanti); (c) istituiscono infine modalità concorsuali anomale, inidonee a garantire l'apertura, e quindi il carattere pubblico, della selezione tra tutti i possibili candidati.

Inoltre, la normativa sottoposta a controllo di costituzionalità costituirebbe un tentativo di

eludere il dictum della sentenza n. 59 del 1997 con la quale questa Corte ha censurato una precedente legge della Regione Siciliana mirante a trasformare i rapporti di lavoro dei suddetti "catalogatori", sorti come contratti a termine in relazione a obiettivi determinati e temporalmente circoscritti, in contratti a tempo indeterminato, senza che tale stabilizzazione si correlasse a funzioni amministrative durature nel tempo.

1.2. - Il Commissario dello Stato, con ricorso notificato il 31 dicembre 1997 (r. ric. n. 5 del 1998), solleva inoltre questione di legittimità costituzionale anche sulla legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 23 dicembre 1997 (Ulteriori interventi per la catalogazione del patrimonio culturale siciliano e disposizione per la rendicontazione di spese sostenute da enti aventi finalità culturali ed artistiche) che, all'art. 1, dispone una proroga di diciotto mesi, a decorrere dal 1 gennaio 1998, dei contratti di diritto privato dei medesimi addetti alla catalogazione.

Tale disposizione, ad avviso del ricorrente, configura anch'essa il tentativo di aggirare gli stessi parametri costituzionali invocati nel ricorso indicato al numero precedente, attraverso una stabilizzazione de facto ottenuta tramite ingiustificate ripetute proroghe di rapporti giuridici sorti come essenzialmente temporanei.

1.3. - Infine, col ricorso in ultimo citato, si solleva questione di costituzionalità dell'art. 3 della legge approvata il 23 dicembre 1997, avente a oggetto l'autorizzazione degli enti aventi finalità di carattere culturale e artistico all'utilizzazione dei contributi in loro favore erogati per attività culturali negli esercizi finanziari 1990 e 1991, contributi "già rendicontati, purché effettivamente spesi per l'attuazione del programma di attività presentato o comunque per i fini istituzionali degli enti medesimi".

Con questa formula, ad avviso del Commissario singolarmente oscura, si ripropone, con qualche modifica di formulazione, l'art. 2 della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 29 ottobre 1997 (Interventi in favore dell'editoria libraria siciliana. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 15 settembre 1997, n. 35), sottoposto anch'esso al giudizio di questa Corte ma lasciato cadere con la promulgazione parziale della legge di cui faceva parte (v. sentenza n. 139 del 1999).

La disposizione impugnata, consentendo ex post factum l'utilizzazione a fini diversi da quelli originariamente previsti di contributi a suo tempo erogati e già rendicontati - e quindi già impiegati in esercizi finanziari precedenti - violerebbe gli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto manifestamente illogica e, comunque, volta a sanare situazioni di illegittimità, in assenza di qualsiasi interesse pubblico giustificativo.

2. - I giudizi promossi con i ricorsi anzidetti, vertendo su leggi che disciplinano una medesima materia o concernendo comunque disposizioni in esse contenute, possono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3. - Le questioni sollevate nei confronti della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 29 ottobre 1997 (Rideterminazione delle dotazioni organiche del ruolo tecnico dei beni culturali ed ambientali e disposizioni in materia di catalogazione informatizzata dei beni culturali) non sono fondate, se non limitatamente a parti dell'art. 4, che disciplina il procedimento di concorso per l'assunzione nel ruolo organico dei tecnici dei beni culturali e ambientali.

3.1. - L'esame delle censure formulate nei confronti della legge sottoposta a controllo di costituzionalità deve tener conto del vasto ambito di discrezionalità che spetta al legislatore, sia statale che regionale, nelle scelte relative alla creazione e all'organizzazione dei pubblici uffici. Tali scelte - come è stato precisato in numerose circostanze - non si sottraggono al sindacato sotto il profilo del buon andamento e dell'imparzialità proclamati dall'art. 97, primo

comma, della Costituzione. Le valutazioni consentite alla Corte costituzionale, tuttavia, per non esorbitare dagli apprezzamenti propri del controllo di costituzionalità sulle leggi e non travalicare in quelli riservati agli organi legislativi, non possono eccedere i limiti del controllo di irragionevolezza.

L'applicazione dell'anzidetto criterio di giudizio non permette di condividere il rilievo generale da cui espressamente muove il ricorrente: che la legge denunciata, non costituendo altro che un mero provvedimento di favore nei confronti di una determinata categoria di lavoratori, al fine del loro inserimento nei ruoli regionali in condizioni di privilegio, sarebbe una sorta di legge personale, appena dissimulata sotto l'apparenza di disciplina dell'attività e dell'organizzazione di un settore dell'amministrazione dei beni culturali e ambientali.

Il legislatore siciliano, infatti, nella sua discrezionalità e responsabilità politiche, ha provveduto a ridefinire un'attività e un'organizzazione, caratterizzandole in maniera diversa e più ampia che nel passato, tanto in riferimento ai beni oggetto dell'attività amministrativa, quanto alle finalità di quest'ultima (art. 5 del d.P.R. 1 dicembre 1961, n. 1825 e legge regionale 1 agosto 1977, n. 80). In particolare, secondo l'art. 2 della legge censurata, l'attività di catalogazione viene assunta come compito stabile dell'amministrazione regionale, al fine di valorizzare il patrimonio storico-culturale dell'Isola, di incrementare il suo godimento, di aggiornare e gestire i dati raccolti e di diffondere la loro conoscenza.

Sulla base dell'anzidetta definizione, l'art. 1 della legge impugnata, che ridetermina le dotazioni organiche del ruolo tecnico dei beni culturali e ambientali, trova una giustificazione di natura obiettiva, alla luce delle funzioni assegnate all'amministrazione e delle conseguenti necessità organizzative, a seguito di scelte il merito delle quali sta fuori del perimetro degli apprezzamenti consentiti nel giudizio di costituzionalità delle leggi.

Questa disciplina si differenzia dunque da quella oggetto della dichiarazione d'incostituzionalità da parte della sentenza n. 59 del 1997, relativa a una legge anch'essa in materia di catalogatori e catalogazione dei beni culturali, ma caratterizzata dalla contraddizione tra trasformazione a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro e attività temporalmente circoscritta; questa differenza è tale da escludere di per sé la violazione dell'art. 136 della Costituzione, dedotta in relazione al dictum contenuto nella sentenza di questa Corte, sopra citata. La legge oggetto dell'attuale giudizio si presenta invece come una ridefinizione e un potenziamento di una funzione amministrativa, cui consegue e strumentalmente accede una revisione dell'assetto organizzativo.

Viene così meno la possibilità di seguire il ricorrente lungo la prospettiva generale nella quale egli dichiaratamente colloca le censure mosse contro la legge: la prospettiva, vietata dall'art. 97 della Costituzione, della subordinazione delle esigenze funzionali e organizzative della pubblica amministrazione all'interesse del personale a un posto di lavoro.

Non esiste alcun dubbio che la legge in esame sia stata occasionata da un "problema occupazionale" che il legislatore regionale da tempi risalenti ha operato per risolvere, con misure che, peraltro, sono incappate nella dichiarazione d'incostituzionalità. Ma, a differenza di allora, il "problema occupazionale" ha, ora, rappresentato un'occasione o, se si vuole, una ragione per l'approvazione di un provvedimento legislativo che tuttavia, come si è appena detto, presenta un contenuto che trascende e l'una e l'altra. Rispetto a ciò, dal punto di vista dell'apprezzamento della legge in termini di legittimità costituzionale, le norme sul personale rappresentano un aspetto conseguente e non censurabile, in quanto nulla impedisce - come questa Corte ha avuto modo di precisare (sentenze nn. 59 del 1997 e 63 del 1995) - che l'interesse al sostegno dell'occupazione possa aggiungersi, nelle valutazioni del legislatore, agli interessi della pubblica amministrazione, sempre che, nella legge, il posto assegnato a questi ultimi sia prioritario.

Perciò, stando ai dati legislativi sopra esposti, è da escludere quell'inversione di priorità tra esigenze pubbliche e interessi privati che, di per sé sola, sarebbe sufficiente a inficiare la legge nel suo complesso.

3.2. - Superato l'esame di costituzionalità nei termini generali che si sono detti, la legge impugnata deve ora sottoporsi al giudizio nelle sue singole parti, alla stregua delle specifiche censure che sono loro mosse: censure che la Corte è chiamata a esaminare in sé e per sé, in un quadro non pregiudicato dall'idea che, per un verso, i vizi denunciati costituiscano sintomi di uno sviamento della funzione legislativa e, per l'altro, che di quest'ultimo i primi siano le conseguenze.

3.3. - Viene anzitutto in considerazione la pretesa violazione del principio costituzionale del "buon andamento" della pubblica amministrazione stabilito dall'art. 97, primo comma, della Costituzione, nonché del principio della legislazione statale, desunto dall'art. 2, comma 1, lettera r), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, secondo il quale le nuove assunzioni nel pubblico impiego debbono seguire alla rideterminazione delle piante organiche e alla valutazione delle possibilità offerte dal migliore utilizzo del personale già impiegato. Con l'art. 1 della legge impugnata - nel quale, con rinvio alla tabella a essa allegata, si ridefiniscono le dotazioni organiche di ciascuna delle qualifiche del ruolo tecnico dei beni culturali e ambientali -, il legislatore regionale avrebbe invece operato "apoditticamente", cioè indipendentemente da tali previ adempimenti e contro le esigenze dell'amministrazione.

In effetti, con la deliberazione n. 332 del 7 agosto 1997, la Giunta regionale ha avviato procedure amministrative per l'accertamento dei carichi di lavoro, ai fini di "una ripartizione organica del personale" e di un "riequilibrio razionale degli operatori nel territorio" tramite "una rilevazione, sulla base delle competenze complessive attribuite a ciascuna amministrazione, dei carichi funzionali di lavoro in relazione alle competenze stesse". E, come risulta dalla comunicazione del 14 gennaio 1999 della Presidenza della Regione al Commissario dello Stato, a quella data tali procedure erano ancora in corso. Cosicché l'approvazione della legge oggetto del presente giudizio, avvenuta il 29 ottobre 1997, ha prescisso, né avrebbe potuto non prescindere, dalla considerazione delle risultanze di tale indagine, all'epoca non ancora conclusa.

Senonché, da questa constatazione non discende come conseguenza l'incostituzionalità della norma legislativa impugnata, adottata nell'esercizio della competenza legislativa regionale esclusiva nella materia indicata dall'art. 14, lettera p), dello statuto speciale di autonomia.

Tale competenza, per quanto "esclusiva", incontra bensì, come limiti, tra gli altri, la Costituzione e le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. Dall'art. 97 della Costituzione, secondo quanto già affermato in diverse occasioni (sentenze nn. 153 e 59 del 1997; 205 del 1996), deriva il principio di "non-inversione" tra interesse dell'amministrazione e interesse all'impiego pubblico e di tale principio è specificazione l'art. 2, comma 1, lettera r), della legge n. 421 del 1992, contenente - per espressa dichiarazione dell'art. 2, comma 2, della stessa legge, sanzionata anche dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze nn. 444 del 1997; 352 e 205 del 1996; 383 del 1994) - una norma fondamentale di riforma economico-sociale che, per assicurare tale "non-inversione", richiede che le nuove assunzioni siano precedute dalla rideterminazione delle dotazioni organiche e dalla considerazione della nuova e più funzionale utilizzazione possibile del personale esistente.

Questo è quanto può invocarsi, nella specie, come limite della competenza regionale siciliana. L'ulteriore legislazione, a iniziare dall'art. 6 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (adottato in virtù della delega concessa con la legge n. 421 del 1992), passando per l'abbondante e sovente occasionale normazione successiva, in tema, particolarmente, di rideterminazione delle piante organiche e di verifica dei "carichi di lavoro", per approdare alla

riformulazione dell'art. 6 del decreto legislativo n. 29 citato, contenuta nell'art. 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, non vale, in linea di massima, a incidere sulla potestà legislativa esclusiva esercitata, in questo caso, dalla Regione (v. sentenza n. 383 del 1994).

Così ricostruiti i limiti, attinenti al presente giudizio, della legislazione siciliana nella materia dell'accesso all'impiego regionale, la legge di cui è fatta questione esce, sotto questo aspetto, indenne dal controllo di costituzionalità.

L'art. 2 della legge ridefinisce la portata dell'attività regionale di catalogazione e l'art. 1 predispone una nuova dotazione organica in relazione a tale ridefinizione. Questa dotazione, rispetto a quella anteriore, risulta ridotta quanto al numero di addetti e rinnovata quanto alle figure professionali. A questo risultato si è giunti - come mostrano i lavori preparatori della legge in esame, presso la V Commissione consiliare e nella seduta del 29 ottobre del 1997 dell'Assemblea regionale - in base alla considerazione delle attuali e potenziali esigenze dell'amministrazione, cioè del rapporto tra funzioni e personale, anche a seguito delle numerose indicazioni provenienti dagli uffici regionali operanti nel settore dei beni culturali e ambientali.

Non è questa la sede per apprezzare il grado di approfondimento di tali valutazioni del legislatore, una volta che queste siano state operate in un modo che appare non irragionevole, specie alla stregua delle novità che si prospettano, in base all'art. 2 della legge, nell'azione regionale, conformemente, del resto, alle tendenze della politica pubblica nazionale nel settore. Novità quantitative e soprattutto qualitative - occorre aggiungere - che obiettivamente collocano la legge in esame su un piano diverso dalla razionalizzazione dell'amministrazione in atto, alla quale mira la procedura già ricordata, promossa dalla delibera n. 332 del 7 agosto 1997 della Giunta regionale.

La previsione legislativa poi di figure professionali nuove, corrispondenti alle caratteristiche di addetti alla catalogazione in passato legati all'amministrazione da contratti di diritto privato - ciò su cui fa leva il ricorrente - è un elemento di giudizio che potrebbe assumere rilievo, ai fini del rispetto del criterio della "non-inversione", solo se si dimostrasse che esse non hanno a che vedere con l'interesse pubblico e che tale previsione è quindi inutile ai fini dell'amministrazione. Ma ciò non è stato dimostrato, ed anzi l'individuazione di profili professionali già sperimentati, sia pure sotto altra veste giuridica, e la prospettiva del loro stabile inserimento organico nell'amministrazione regionale appaiono, di per sé, tutt'altro che privi di ragionevolezza, sotto il profilo dell'art. 97 della Costituzione.

3.4. - Infondata è anche la censura mossa agli artt. 6, 7 e 8, che, per la prima applicazione della legge, prevedono una riserva di posti per il personale già impiegato, con contratti di diritto privato, in attività di catalogazione a favore dell'amministrazione regionale e attribuiscono rilevanza a tale attività, ai fini della valutazione concorsuale dei titoli.

La legge, nell'ambito della riconsiderazione della funzione amministrativa in materia di catalogazione dei beni culturali e ambientali e della relativa rideterminazione dell'organico del personale, mira indiscutibilmente ad agevolare l'assorbimento di tali lavoratori tra il personale di ruolo regionale.

Ma non costituisce motivo di ingiustificata preferenza la rilevanza data, ai fini dell'assunzione, alla pregressa attività svolta nel settore dell'amministrazione cui si riferiscono i posti messi a concorso e ciò indipendentemente dalla natura del rapporto di lavoro, pubblicistico o privatistico, che abbia in passato legato i lavoratori all'amministrazione stessa. Può ritenersi senz'altro conforme all'interesse pubblico che precedenti esperienze non vadano perdute e anzi che la legge, come assai frequentemente avviene, preveda per esse una particolare considerazione. Ciò che vale, naturalmente, fino al limite oltre il quale possa dirsi che l'assunzione nella 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.

Ma ciò non accade nella specie. La riserva è fissata nella misura del cinquanta per cento dei posti disponibili (artt. 6 e 8), con la riduzione, nella prima applicazione della legge, dal quindici al cinque per cento della ordinaria riserva di posti a favore del personale interno (art. 7, comma 2), ciò che non pare ingiustificato alla stregua della peculiarità delle figure professionali previste dalla nuova dotazione organica. Il servizio precedentemente prestato nell'ambito di rapporti di lavoro di diritto privato, inoltre, è equiparato, ai fini della valutazione dei titoli di anzianità, ai servizi comunque prestati presso pubbliche amministrazioni. E ciò, data l'omogeneità dell'attività esercitata, non può negarsi che non contraddica la natura delle cose.

3.5. - Quanto alla censura relativa all'art. 9 della legge in esame, che conteneva una proroga dei contratti di lavoro di diritto privato del personale operante nel settore della catalogazione, va dichiarata la cessazione della materia del contendere, essendo stata tale disposizione abrogata dall'art. 2 della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 23 dicembre 1997, che contiene una nuova disciplina della proroga medesima: articolo peraltro oggetto anch'esso di impugnativa da parte del Commissario dello Stato, con il ricorso di cui al r. ric. n. 5 del 1998.

3.6. - Fondata è invece la censura mossa all'art. 4 della legge che, con norme singolari in vista della celerità del procedimento concorsuale (la conclusione, secondo il comma 1, è fissata entro dodici mesi), prevede: a) l'affidamento a trattativa privata a una "società di servizi di ogni adempimento relativo all'espletamento dei concorsi" nel caso in cui le domande siano più di 20.000 (comma 2); b) la predisposizione da parte dell'assessorato regionale dei beni culturali ed ambientali di uno schema di autocertificazione sulla cui base i candidati procedono alla autoattribuzione dei punteggi relativi al possesso dei titoli previsti dalla disciplina vigente in materia (comma 3); c) il controllo da parte del medesimo assessorato delle graduatorie fornite dalla società di servizi per un numero di candidati pari al doppio dei posti messi a concorso, e la successiva richiesta dei titoli medesimi ai candidati collocati utilmente in graduatoria (comma 4).

Questa disciplina - derogatoria rispetto alla legislazione vigente nella Regione Siciliana in materia di pubblici concorsi - solleva problemi, rilevanti anche nella prospettiva della sua ordinata applicazione, che inducono a considerarla non conforme ai principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

La formula che affida alla "società di servizi" "ogni adempimento relativo all'espletamento dei concorsi" è talmente comprensiva da poter mortificare, in generale, la necessaria presenza dell'ente pubblico, nella cui responsabilità deve ricadere comunque la regolare conduzione, secondo legge, delle procedure concorsuali.

Innanzitutto, non è stabilito, né si prevede come debba essere stabilito, se i concorsi in questione siano solo per titoli o anche per esami, ciò che dovrebbe risultare non essendo più in vigore la proroga al 31 dicembre 1998 (disposta dall'art. 14 della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85) della regola dei concorsi per soli titoli, stabilita in via transitoria dall'art. 19, comma 4, della legge regionale 1 settembre 1993, n. 25.

Inoltre, l'autovalutazione dei titoli da parte dei candidati e, sembra, la valutazione di essi da parte della "società di servizi" ai fini delle graduatorie, trascura l'esistenza di margini necessariamente e ineliminabilmente valutativi, anche ove si trattasse di concorsi per soli titoli (si veda, ad esempio, il decreto assessorile 3 febbraio 1992, emanato in attuazione della legge regionale 30 aprile 1991, n. 12). Tali valutazioni, come non possono essere lasciate

esclusivamente all'interessato, non possono nemmeno essere sottratte alle garanzie di imparzialità che le procedure presso soggetti pubblici possono assicurare.

Infine, il controllo ex post factum dell'amministrazione sulle graduatorie predisposte dalla "società di servizi", limitato a un numero di candidati doppio rispetto a quello dei posti messi a concorso, per di più in relazione a titoli la cui disponibilità l'amministrazione può acquisire solo successivamente e relativamente ai soli soggetti inclusi nella graduatoria medesima, conferisce al soggetto privato un potere sostanziale di condizionamento della pubblica amministrazione, un potere che non può giustificarsi nell'ambito di concorsi che devono essere "pubblici" anche per le forme di svolgimento.

Pertanto, la questione di costituzionalità dell'art. 4, limitatamente ai commi 2, 3 e 4, sollevata in relazione agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, deve essere accolta.

4.1. - La questione di costituzionalità sollevata sull'art. 1 della legge regionale siciliana approvata nella seduta dell'Assemblea del 23 dicembre 1997 (Ulteriori interventi per la catalogazione del patrimonio culturale siciliano e disposizione per la rendicontazione di spese sostenute da enti aventi finalità culturali ed artistiche) che dispone una proroga di diciotto mesi, a decorrere dal 1 gennaio 1998, dei contratti di diritto privato dei medesimi addetti alla catalogazione, è invece infondata.

Tale disposizione si accompagna all'abrogazione, disposta all'art. 2, dell'art. 9 della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 29 ottobre 1997, norma sopra esaminata (punto 3.5). Quest'ultima norma, "in funzione delle esigenze improrogabili di salvaguardia e tutela del patrimonio culturale siciliano" e "attesa la necessità di non interrompere la campagna di catalogazione dei beni culturali attualmente in corso", prorogava non oltre la durata necessaria alla conclusione delle procedure concorsuali e comunque non oltre il 31 dicembre 1998 i contratti di lavoro di diritto privato del personale operante in tale settore. La presente disposizione contiene invece una proroga a data fissa, successiva a quella prevista dalla disposizione abrogata ma evidentemente connessa, com'era quest'ultima, all'esigenza di garantire la continuità dell'esercizio delle funzioni regionali e la non dispersione delle capacità professionali, in vista dell'applicazione della nuova disciplina di ordinamento risultante dalla legge approvata dall'Assemblea regionale il 29 ottobre 1997.

Questa Corte, in altre circostanze e in riferimento alla necessaria congruenza tra le forme d'impiego presso le pubbliche amministrazioni e i caratteri dello strumento giuridico utilizzato, ha censurato proroghe immotivate - cioè non legate alla natura dei compiti previsti - della durata di contratti di diritto privato (v. in proposito la sentenza n. 153 del 1997), ritenendole essere tentativi surrettizi di stabilizzare rapporti al di fuori della via maestra dell'assunzione in ruolo.

Il Commissario dello Stato ritiene che questo sia il caso. Tuttavia, l'evidente collegamento tra la norma denunciata e l'operazione intrapresa dal legislatore regionale di ridefinizione dei compiti e della posizione giuridica dei catalogatori colloca la presente fattispecie - salva ovviamente una diversa valutazione, ove tale collegamento, in relazione a ulteriori proroghe, venisse a mancare - fuori della portata della censura proposta.

4.2. - Fondata è, infine, la censura mossa all'art. 3 della stessa legge approvata il 23 dicembre 1997.

Esso, prevedendo l'autorizzazione degli enti aventi finalità di carattere culturale e artistico all'utilizzazione dei contributi in loro favore erogati per attività culturali negli esercizi finanziari 1990 e 1991, contributi "già rendicontati, purché effettivamente spesi per l'attuazione del programma di attività presentato o comunque per i fini istituzionali degli enti medesimi", dispone nella sostanza, con una formula contorta, già di per sé sospetta, una

sanatoria per l'illegittima utilizzazione di fondi a fini non rientranti tra quelli individuati dalla legge (art. 1 della legge regionale 16 agosto 1975, n. 66).

Anche a non voler considerare il dubbio avanzato dal Commissario dello Stato rispetto alla corrispondente norma contenuta nell'art. 2 della legge deliberata il 29 ottobre 1997 (non oggetto di promulgazione: v. sentenza n. 139 del 1999) che qui si sia trattato del tentativo di fornire una copertura legale ad atti illeciti rilevanti perfino agli effetti penali, ai fini della declaratoria dell'illegittimità costituzionale basta notare l'assenza di pubblici interessi che, soli, possono giustificare sanatorie di atti ab origine illegittimi (sentenze nn. 94 del 1995; 402 del 1993; 100 del 1987).

La volontà di sanatoria, per poter legittimamente superare - alla stregua dell'art. 3 in riferimento, nella specie, all'art. 97 della Costituzione - una precedente valutazione dell'interesse pubblico già operata dalla legge, deve essere sostenuta dall'assunzione di altro interesse pubblico, non irragionevolmente idoneo a giustificare il contrasto che viene a crearsi tra due diverse manifestazioni di volontà legislativa concorrenti sulla medesima fattispecie. Ma nulla invece risulta né dal testo oscuro della legge né dai lavori preparatori. Questi ultimi testimoniano anzi che l'articolo in esame è stato approvato senza contrasto alcuno, senza illustrazione o qualsivoglia discussione (anzi: senza nemmeno che se ne sia data pubblica lettura in Assemblea) come emendamento a un articolo del disegno di legge (art. 3) riguardante tutt'altra materia (la copertura finanziaria della proroga dei contratti dei catalogatori).

La questione risulta pertanto palesemente fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2, 3 e 4, della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 29 ottobre 1997 (Rideterminazione delle dotazioni organiche del ruolo tecnico dei beni culturali ed ambientali e disposizioni in materia di catalogazione informatizzata dei beni culturali);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 23 dicembre 1997 (Ulteriori interventi per la catalogazione del patrimonio culturale siciliano e disposizione per la rendicontazione di spese sostenute da enti aventi finalità culturali ed artistiche);

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, commi 1 e 5, 6, 7, 8, 10 e 11 della predetta legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 29 ottobre 1997, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 136 della Costituzione, dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana col ricorso indicato in epigrafe (r. ric. n. 71 del 1997);

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della predetta legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 23 dicembre 1997, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 136 della Costituzione, dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana col ricorso indicato in epigrafe (r. ric. n. 5 del 1998);

5) dichiara cessata la materia del contendere in ordine all'art. 9 della predetta legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 29 ottobre 1997. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 22 aprile 1999.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.