CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **189/2011** (ECLI:IT:COST:2011:189)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **MADDALENA** - Redattore: **MAZZELLA**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **08/06/2011**
Deposito del **15/06/2011**; Pubblicazione in G. U. **22/06/2011**
Norme impugnate: Artt. 2, c. 10°, e 5 della legge della Regione Basilicata 25/10/2010, n. 31 e art. 36 della legge della Regione Basilicata 30/12/2010, n. 33.
Massime: **35699 35700 35701 35702**
Atti decisi: **ric. 122/2010; 10/2011**

SENTENZA N. 189

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo MADDALENA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 10, e 5 della legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010 n. 31 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Modifica art. 73 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42. Modifiche della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 7. Modifica art.

10 legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 e s.m.i.) e dell'art. 36 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2010 n. 33 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata. Legge finanziaria 2011), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 23-28 dicembre 2010 e il 24 febbraio-2 marzo 2011, depositati in cancelleria il 29 dicembre 2010 ed il 1° marzo 2011 ed iscritti al n. 122 del registro ricorsi 2010 ed al n. 10 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

udito l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. − Con ricorso depositato in cancelleria il 29 dicembre 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento agli artt. 97 e 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 10, della legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010, n. 31 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Modifica art. 73 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42. Modifiche della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 7. Modifica art. 10 legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 e s.m.i.) e, con riferimento all'art. 117, comma 2, lettera o), questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, della medesima legge della Regione Basilicata n. 31 del 2010.

2. − Riferisce il Presidente del Consiglio che l'art. 2, comma 10, della censurata legge regionale prevede che la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, previa concertazione con le organizzazioni sindacali di categoria, anche nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali pubbliche, possano coprire temporaneamente i posti rimasti vacanti di dirigente − dopo la copertura di cui ai precedenti commi 7 e 8, che prevedono limiti e condizioni per il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni alla Regione − conferendoli ai propri dipendenti apicali del comparto in possesso di una esperienza almeno quinquennale nella categoria più elevata e del diploma di laurea.

Secondo il ricorrente, tale norma permetterebbe che, ad un incarico come quello di dirigente generale e di dirigente degli uffici, sia pur in via temporanea e nelle more dell'espletamento di procedure concorsuali, sia destinato personale non in possesso della qualifica dirigenziale, senza alcuna individuazione di un periodo massimo di durata del rapporto così instaurato, in una misura superiore rispetto a quella prevista dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che limita la possibilità di conferimento di simili incarichi temporanei «a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale» estranee al ruolo della dirigenza, nella sola misura del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia.

In questo modo, la norma regionale censurata violerebbe la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile sancita dall'art. 117, comma 2, lettera l), Cost., nella quale rientrerebbe anche la conclusione di contratti di lavoro del personale regionale. Al contempo, la norma, consentendo l'instaurazione temporanea di un rapporto, di tipo dirigenziale, con personale non assunto mediante procedura concorsuale, senza alcun limite, né percentuale, né di durata, consentirebbe l'instaurazione di un rapporto con personale privo delle caratteristiche professionali richieste per lo svolgimento delle funzioni cui è destinato, in contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

3. − Riferisce il Presidente del Consiglio che il successivo art. 5 della medesima legge della Regione Basilicata n. 31 del 2010, dispone, ai fini contributivi, l'equiparazione al lavoro subordinato del periodo di servizio, antecedente all'immissione nei ruoli della Regione, prestato, ai sensi dell'art. 14 della legge regionale 6 giugno 1986, n. 9 (Ristrutturazione degli uffici regionali) e degli artt. 8 e 9 della legge regionale 1° luglio 1993, n. 30 (Nuove norme per il funzionamento dei Gruppi consiliari e per l'assegnazione del personale dei Gruppi consiliari alle segreterie particolari degli amministratori locali), dal personale attualmente dipendente della Regione con contratto a tempo indeterminato, che non abbia svolto contemporaneamente valida attività libero professionale.

Tale norma, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di previdenza sociale; anche perché la legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 (Nuova disciplina delle strutture di assistenza agli organi di direzione politica ed ai Gruppi consiliari della Regione Basilicata) − nel regolare ex novo le strutture di assistenza agli organi di direzione politica ed ai Gruppi consiliari della Regione − aveva poi previsto l'assunzione del detto personale.

4. − Con ricorso notificato il 2 marzo 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi sollevato, con riferimento agli artt. 117, comma 2, lettera l), e 97 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2010, n. 33 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata. Legge finanziaria 2011), nella parte in cui modifica l'art. 2 della legge regionale n. 31 del 2010, aggiungendovi un ulteriore comma 13, in base al quale le disposizioni dell'intero art. 2 della predetta legge regionale si applicano anche agli enti e alle aziende dipendenti dalla Regione. Tale norma, estendendo gli effetti dell'art. 2, comma 10, violerebbe anch'essa, da un lato, l'art. 117, comma 2, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile e, dall'altro, l'art. 97 Cost., introducendo un ulteriore illegittimo ampliamento di una disposizione già di per sé eccezionale.

4.1. − In via cautelare il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto la sospensione dell'esecuzione della legge regionale censurata, assumendo che l'esecuzione della norma impugnata determinerebbe un danno irreparabile alle finanze pubbliche.

5. − La Regione Basilicata non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto.

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 97 e 117, comma secondo, lettera l), Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 10, della legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010, n. 31 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Modifica art. 73 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42. Modifiche della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 7. Modifica art. 10 legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 e s.m.i.) e, con riferimento all'art. 117, comma 2, lettera o), Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, della medesima legge della Regione Basilicata n. 31 del 2010.

2. − L'art. 2, comma 10, della legge regionale n. 31 del 2010, in materia di dirigenza, autorizza la Giunta e il Consiglio regionale a coprire temporaneamente i posti, rimasti vacanti, di dirigente, mediante conferimento degli stessi ai dirigenti apicali del comparto, purché laureati e con esperienza quinquennale. La norma regionale censurata precisa che tale copertura temporanea potrà avvenire solo dopo aver tentato la copertura degli stessi posti attraverso il conferimento dell'incarico a soggetti esterni all'amministrazione, purché in possesso di determinati requisiti come previsto dai precedenti commi 7 ed 8, non impugnati.

La norma oggi censurata, dunque, prevede che, una volta eventualmente espletate le procedure di cui ai predetti commi, in caso di persistente vacanza di posti di dirigente, la Giunta e il Consiglio possano provvedere a coprire tali vacanze facendo ricorso alle risorse interne.

Il rimettente reputa tale norma illegittima, innanzitutto, perché, in contrasto con il principio di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, dettato dall'art. 97 Cost., consente l'instaurazione di un rapporto sì temporaneo, ma senza alcun limite temporale, senza l'espletamento di alcuna procedura concorsuale, e, peraltro, in una misura che potrebbe riguardare, stando alla lettera della legge, addirittura la maggioranza assoluta degli incarichi dirigenziali. Inoltre, essa, ponendosi in contrasto con la disposizione statale dettata dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 − che limita la possibilità di conferimenti di incarichi temporanei "a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale" estranee al ruolo della dirigenza nella sola percentuale del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia − interverrebbe in una materia, quella dell'ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva statale.

3. − Con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 5 della legge regionale n. 31 del 2010, in materia previdenziale. Tale norma, nel disporre, ai fini contributivi, l'equiparazione al lavoro subordinato del servizio prestato ai sensi dell'art. 14 della legge regionale 6 giugno 1986, n. 9 (Ristrutturazione degli Uffici regionali) e degli artt. 8 e 9 della legge regionale 1° luglio 1993, n. 30 (Nuove norme per il funzionamento dei Gruppi consiliari e per l'assegnazione del personale dei Gruppi consiliari alle segreterie particolari degli amministratori regionali) dal personale ora dipendente della Regione con contratto a tempo indeterminato, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di previdenza sociale; anche perché la legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 (Nuova disciplina delle strutture di assistenza agli organi di direzione politica ed ai Gruppi consiliari della Regione Basilicata) − nel regolare ex novo le strutture di assistenza agli organi di direzione politica ed ai Gruppi consiliari della Regione – aveva poi previsto l'assunzione del detto personale, in forza di rapporti di convenzione.

4. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi, con successivo ricorso, sollevato, in riferimento agli artt. 117, comma 2, lettera l), e 97 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2010, n. 33 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata. Legge finanziaria 2011), nella parte in cui modifica l'art. 2 della legge regionale n. 31 del 2010, aggiungendovi un ulteriore comma 13, in base al quale le disposizioni dell'intero art. 2 della predetta legge regionale si applicano anche agli enti e alle aziende dipendenti dalla Regione.

Secondo il ricorrente, anche la disposizione di cui al citato art. 36 violerebbe, da un lato, l'art. 117, comma 2, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, e, dall'altro, l'art. 97 Cost., introducendo un ulteriore illegittimo ampliamento a una disposizione già di per sé eccezionale ed oggetto di restrittiva interpretazione da parte della giurisprudenza.

In via cautelare il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come modificato dall'art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), la sospensione dell'esecuzione della legge regionale censurata, fondando tale richiesta sulla circostanza che l'esecuzione della norma impugnata determinerebbe un danno irreparabile alle finanze pubbliche.

5. – Poiché il secondo ricorso ha ad oggetto una norma che estende la portata dell'art. 2,

comma 10, della legge regionale censurata con il primo ricorso, è opportuno disporre, per ragioni di connessione, la riunione dei due giudizi.

6. − La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 2, comma 10, della legge della Regione Basilicata n. 31 del 2010, è fondata con riferimento ai principi di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.

Questa Corte, infatti, ha già avuto modo di affermare che il principio dettato dall'art. 97 Cost. può consentire la previsione di condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, purché l'area delle eccezioni sia delimitata in modo rigoroso e subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e allo svolgimento di procedure di verifica dell'attività svolta dal dirigente (sentenza n. 215 del 2009). In altra, successiva sentenza, questa Corte, nel ribadire tale principio, ha affermato che, sempre allo scopo di valorizzare le professionalità interne all'amministrazione, la selezione del personale dirigente nei rapporti di lavoro privatizzati con le pubbliche amministrazioni può avvenire, in parte, anche mediante destinazione di personale interno, sempre a condizione che siano esplicitati i criteri in base ai quali la Giunta è autorizzata a scegliere un sistema o l'altro e la proporzione tra dirigenti selezionati con concorso interno per titoli e dirigenti selezionati con concorso pubblico per titoli ed esami. Di conseguenza, la mancata determinazione di tali criteri e di tale proporzione, lasciando all'arbitrio dell'organo esecutivo la scelta del sistema di selezione del personale, rende astrattamente possibile l'elusione del principio del concorso pubblico, determinando altresì un'eccessiva e non preventivabile compressione del carattere aperto dei meccanismi di selezione e consentendo, in ultima analisi, che la selezione di dirigenti a mezzo di concorso pubblico sia relegata a ipotesi marginali e sia assicurata entro percentuali esigue e, comunque, non predeterminate (sentenza n. 213 del 2010).

La legge della Regione Basilicata, oggetto del presente giudizio, all'art. 2, comma 10, presenta profili analoghi a quelli censurati nelle citate pronunce. Essa consente che soggetti privi della qualifica dirigenziale, ancorché già titolari di un rapporto di lavoro subordinato con la Regione, possano acquisire, senza alcun limite, di fatto, le funzioni e la posizione organica di dirigenti, senza aver superato alcuna forma di selezione, concorsuale o meno, che li qualifichi per lo svolgimento di tali funzioni.

La circostanza che tale copertura sia consentita solo in via temporanea non riduce la portata lesiva della norma denunciata, dal momento che essa non prevede alcun termine entro il quale la Giunta e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale debbano mettere a concorso i posti vacanti o coprire gli stessi con altri meccanismi selettivi. Per altro verso, la stessa norma, a differenza di quanto disposto dai richiamati commi 7 e 8 del medesimo articolo, non prevede neppure alcun limite percentuale per il ricorso a tale tipo di utilizzazione.

La norma censurata, pertanto, nel conferire alla Giunta e al Consiglio il potere di coprire, temporaneamente ma senza alcun limite, posti di dirigente a personale interno privo delle necessarie qualifiche, si presta ad essere utilizzata per aggirare il principio del carattere aperto e pubblico dei sistemi di selezione del personale dirigente, esplicitazione del principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost. Al contempo, consentendo, di fatto, che le funzioni dirigenziali siano affidate stabilmente a soggetti privi della necessaria attitudine professionale, si pone in contrasto anche con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

La questione prospettata con riferimento all'art. 97 Cost. va, pertanto, accolta, con assorbimento della questione sollevata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

7. − Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, poi, la disposizione contenuta nell'art. 5 della medesima legge regionale n. 31 del 2010, che dispone, a fini contributivi, l'equiparazione al lavoro subordinato del servizio prestato in via precaria dal personale assunto per chiamata fiduciaria nelle segreterie particolari degli amministratori regionali.

La disposizione censurata, nell'attribuire ad un rapporto di lavoro essenzialmente precario, quale quello presso le segreterie particolari degli amministratori regionali, una qualificazione di lavoro subordinato, al solo fine di incrementare il trattamento pensionistico dei dipendenti, incide in modo chiaro nella materia della «previdenza sociale» che, in base a quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., rientra nella competenza esclusiva dello Stato. Ne consegue, dunque, come più volte affermato da questa Corte, con riferimento a norme di analogo tenore (sentenze n. 268 del 2007, n. 50 del 2005, n. 287 del 2004), che la disposizione regionale denunciata è illegittima.

8. − La questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2010, n. 33 è parimenti fondata, avendo carattere accessorio rispetto a quella relativa all'art. 2, comma 10, della legge regionale n. 31 del 2010.

Il legislatore regionale, con il censurato art. 36, ha, infatti, provveduto a estendere agli enti e alle aziende regionali gli effetti della disposizione di cui all'art. 2, comma 10, della legge n. 31 del 2010, consentendo che anche all'interno dei predetti enti la copertura dei posti di dirigenti possa avvenire nei modi previsti dall'art. 2, comma 10, della legge regionale n. 31 del 2010.

La disposizione censurata, pertanto, estendendo la platea degli enti pubblici che possono avvalersi di un sistema di selezione dei dirigenti già ritenuto inidoneo ad assicurarne la necessaria professionalità, presenta gli stessi profili di illegittimità della prima norma, aggravandone la portata lesiva, e va dunque dichiarata illegittima per violazione dell'art. 97 Cost.

9. − Quanto alla istanza di sospensione, presentata dal ricorrente, la stessa deve essere dichiarata assorbita dalla decisione sul merito che, con la definitiva caducazione delle norme censurate, pone rimedio anche al dedotto periculum in mora.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 10, della legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010, n. 31 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Modifica art. 73 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42. Modifiche della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 7. Modifica art. 10 legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 e s.m.i.);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della medesima legge della Regione Basilicata n. 31 del 2010;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 36 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2010, n. 33 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e

pluriennale della Regione Basilicata. Legge finanziaria 2011).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2011.

F.to:

Paolo MADDALENA, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 giugno 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

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.