

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **299/2011** (ECLI:IT:COST:2011:299)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **FRIGO**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **09/11/2011**

Deposito del **10/11/2011**; Pubblicazione in G. U. **16/11/2011**

Norme impugnate: Art. 16, c. 2°, della legge della Regione Marche 28/12/2010, n. 20.

Massime: **35917**

Atti decisi: **ric. 17/2011**

SENTENZA N. 299

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011/2013 della Regione (legge finanziaria 2011)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-4 marzo 2011, depositato in cancelleria il 7 marzo 2011 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 1° marzo 2011 e depositato il successivo 7 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011/2013 della Regione (legge finanziaria 2011)».

1.1. - Il ricorrente, in premessa, richiama il contenuto della disposizione impugnata, rilevando come l'art. 16, comma 2, della citata legge regionale abbia aggiunto all'art. 8 della legge della Regione Marche 31 marzo 2009, n. 7 (Sostegno del cinema e dell'audiovisivo) il seguente comma: «01. Il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato dell'Associazione Mediateca delle Marche che svolge attività di catalogazione, di editoria e di Marche Film Commission transita alla Regione Marche. L'inquadramento nel ruolo regionale avviene previo espletamento di concorso riservato nella posizione contrattuale corrispondente a quella ricoperta presso l'Associazione Mediateca delle Marche. La Giunta regionale incrementa la propria dotazione organica e definisce i criteri e le modalità per l'applicazione del presente comma».

1.2. - La difesa dello Stato osserva che costituisce principio consolidato quello per cui il concorso pubblico, quale mezzo ordinario e generale di reclutamento del personale della pubblica amministrazione, risponde alla finalità di assicurare «il buon andamento e l'efficacia dell'Amministrazione», valori presidiati dal primo e dal terzo comma dell'art. 97 Cost. (sentenze n. 190 del 2005, n. 205 e n. 34 del 2004 e n. 1 del 1999).

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, le deroghe alla regola del pubblico concorso sono sottoposte ad un vaglio di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore (sentenze n. 213 e n. 150 del 2010, con i precedenti ivi richiamati, nonché n. 89 del 2003); devono necessariamente essere conformi a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico (sentenza n. 81 del 2006); infine, devono essere delimitate in modo rigoroso (sentenze n. 9 del 2010, n. 363 del 2006 e n. 194 del 2002).

Il ricorrente rammenta poi che in tema di stabilizzazione del personale precario è stato ribadito che la natura aperta e comparativa della procedura è elemento essenziale del concorso pubblico, sicché deve negarsi la legittimità costituzionale di «procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violando il carattere pubblico del concorso» (è citata la sentenza n. 225 del 2010).

Infine, secondo i principi di recente nuovamente affermati dalla sentenza n. 52 del 2011, la regola del pubblico concorso non tollera la riserva integrale dei posti disponibili in favore del personale interno.

1.3. - La disposizione impugnata, secondo il ricorrente, contrasterebbe con gli enunciati principi giurisprudenziali, in quanto prevedrebbe l'assunzione riservata, sottratta all'operatività della regola del pubblico concorso sancita dall'art. 97 Cost., senza fornire

precisazioni astrattamente idonee a rendere ragione della deroga alla luce del criterio di eccezionalità e specificità più volte enunciato dalla Corte.

La previsione dell'accesso riservato ad una determinata categoria di soggetti concretizzerebbe, inoltre, una aperta violazione del principio costituzionale della parità di trattamento (art. 3 Cost.), pregiudicando il diritto di chi, pur in possesso della professionalità richiesta per la copertura dei posti vacanti presso la Regione, non possa partecipare alla selezione.

2. - Si è costituita la Regione Marche, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

2.1. - La resistente rileva preliminarmente che l'art. 8 della legge della Regione Marche 6 agosto 1997, n. 51 (Norme per il sostegno dell'informazione e dell'editoria locale) aveva disposto l'adesione della Regione all'Associazione Mediateca delle Marche, associazione di diritto privato senza fine di lucro avente lo scopo di «contribuire allo sviluppo delle attività di produzione, raccolta, conservazione e diffusione di materiali audiovisivi riguardanti la storia, la cultura e le tradizioni delle Marche».

Lo statuto dell'associazione all'art. 5 prevedeva espressamente la Regione Marche tra i soci fondatori e, con specifico riferimento al personale, disponeva che l'associazione, per lo svolgimento dell'attività corrente e la realizzazione dei progetti, si avvallesse «di personale messo a disposizione dagli Enti Pubblici territoriali aderenti e di personale assunto», potendo altresì avvalersi «dell'opera di collaboratori di lavoro autonomo» (art. 14).

In questo contesto normativo è intervenuta la legge reg. Marche n. 7 del 2009, con la quale, per quanto di più immediato interesse per il presente giudizio, è stata istituita la struttura operativa regionale «Marche Film Commission», «finalizzata a creare le condizioni per attirare nelle Marche set di produzioni cinetelvisive e pubblicitarie nazionali e straniere, nonché ad indirizzare le produzioni nella ricerca di ambientazioni adatte alle esigenze scenografiche, con l'offerta di servizi di supporto e facilitazioni logistiche e organizzative, di sostegno economico e di collaborazione alla realizzazione, durante il processo produttivo». Successivamente, la Regione Marche ha affidato l'incarico per la realizzazione delle attività inerenti alla «Marche Film Commission» - per il periodo 2009-2011 - alla Sviluppo Marche S.p.A. (SVIM), società pubblica di prestazione di servizi nella forma dell'in house providing.

Con la legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16 (Assestamento del bilancio 2010) l'illustrato assetto ha subito una radicale riforma, in ragione della necessità di adeguare il bilancio regionale ai tagli ed ai vincoli imposti dalla manovra finanziaria operata con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

L'art. 7 della citata legge reg. n. 16 del 2010 ha provveduto, in particolare, ad abrogare espressamente la precedente disciplina legislativa concernente l'Associazione Mediateca delle Marche (comma 4), autorizzando, al contempo, il Presidente della Giunta regionale «a effettuare gli adempimenti necessari al recesso» da detta Associazione, «ovvero ad aderire all'eventuale scioglimento [della] medesima» (art. 7, comma 2). Lo stesso art. 7, al comma 1, ha inoltre sostituito integralmente l'art. 6 della legge reg. Marche n. 7 del 2009, attribuendo alla fondazione «Marche Cinema Multimedia» le funzioni precedentemente svolte mediante la «Marche Film Commission».

2.2. - Ciò premesso, la Regione Marche ritiene che la descritta evoluzione del quadro normativo consentirebbe di comprendere il significato e la ratio dell'impugnato art. 16, comma 2.

Dismettendo la propria partecipazione, la Regione avrebbe creato le premesse per lo

scioglimento dell'Associazione Mediateca delle Marche, della quale era uno dei tre soci fondatori. Avrebbe, inoltre, assunto le funzioni pubbliche ed i servizi che prima svolgeva tramite la suddetta associazione, con la «conseguente necessità di dotare gli apparati amministrativi regionali delle specifiche competenze tecniche e professionali disponibili presso la suddetta Associazione e maturate nell'ambito della pluriennale esperienza di quest'ultima».

Conseguentemente, il legislatore regionale avrebbe previsto l'inquadramento nei ruoli della Regione, mediante procedura concorsuale riservata, di alcune unità di personale già dipendenti dalla predetta associazione e, precisamente, del solo personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e adibito allo svolgimento delle attività di catalogazione, di editoria e di «Marche Film Commission».

D'altro canto, qualsiasi «automatismo» nell'inquadramento presso la Regione del personale in questione sarebbe escluso dall'ultimo periodo della disposizione censurata, che stabilisce che «la Giunta regionale incrementa la propria dotazione organica e definisce i criteri e le modalità per l'applicazione del presente comma».

La disposizione impugnata delimiterebbe, quindi, in termini rigorosi - in relazione al tipo di rapporto di lavoro ed alle peculiari esperienze professionali maturate - le categorie di personale da assumere nei ruoli regionali; farebbe riferimento, inoltre, a specifiche esigenze collegate all'assunzione da parte della Regione di compiti e funzioni, in precedenza esercitati mediante la partecipazione all'associazione, compiti e funzioni per i quali la Regione, non disponendo di personale dotato delle necessarie competenze professionali, non potrebbe fare a meno delle professionalità specifiche maturate nell'ambito dell'associazione; imporrebbe, comunque, lo svolgimento di una procedura selettiva di tipo concorsuale - seppure riservata solo a coloro che abbiano svolto determinate attività - idonea ad assicurare in concreto il possesso effettivo delle competenze tecnico-professionali in capo a ciascuna unità di personale; impedirebbe, infine, qualunque «trasferimento automatico» del personale in questione, affidando alla Giunta non solo il compito di adeguare preliminarmente la propria dotazione organica, ma anche di predeterminare specifici criteri e modalità per lo svolgimento della procedura concorsuale.

2.3. - La disposizione impugnata sarebbe, quindi, pienamente compatibile con il consolidato orientamento di questa Corte in tema di deroghe al principio costituzionale del pubblico concorso, in forza del quale le peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico che legittimano dette deroghe «devono essere ricollegabili alle peculiarità delle "funzioni" che il personale da reclutare è chiamato a svolgere [...]; devono riferirsi a specifiche necessità "funzionali" dell'amministrazione»; «devono essere desumibili dalle "funzioni" svolte dal personale reclutato» (così, in particolare, la sentenza n. 195 del 2010).

Né, varrebbe invocare, in senso contrario, le recenti sentenze n. 267 del 2010 e n. 52 del 2011, con le quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di norme regionali derogatorie alla regola del concorso pubblico per il personale già dipendente da fondazioni di diritto privato.

Nel giudizio definito con la sentenza n. 267 del 2010 è stata, infatti, sottoposta al vaglio della Corte una norma della Regione Calabria la quale disponeva che, a seguito della eventuale liquidazione di una fondazione, determinate unità potessero entrare a fare parte della struttura sanitaria ed operativa di una azienda di diritto pubblico e che i rapporti di lavoro dei dirigenti medici e del personale sanitario in atto presso tali unità continuassero presso l'azienda.

Premesso che tale disposizione produceva «l'effetto di consentire l'accesso di personale dipendente da un soggetto privato all'impiego di ruolo presso pubbliche amministrazioni in modo automatico, senza alcun tipo di filtro, e, soprattutto, anche in caso di assenza di concorso pubblico», la Corte avrebbe fondato la declaratoria di illegittimità costituzionale sulla

manca di indicazioni, da parte della norma impugnata, circa la peculiarità delle funzioni svolte dal personale o le specifiche necessità funzionali dell'amministrazione. Inoltre, in quel caso la disposizione non aveva distinto tra le diverse categorie di personale (a tempo determinato o a tempo indeterminato, dirigenziale o non dirigenziale) né indicato il modo in cui il personale della fondazione era stato reclutato e le modalità di inserimento dei dipendenti nell'azienda ospedaliera universitaria in questione.

Le affermazioni ora ricordate renderebbero quindi evidenti non soltanto le differenze rispetto alla disposizione oggi impugnata, ma anche, a contrario, la conformità di tale disposizione ai parametri utilizzati dalla Corte ai fini della verifica della legittimità delle deroghe al principio del pubblico concorso.

Nel giudizio definito con la sentenza n. 52 del 2011, d'altra parte, è stata impugnata una norma regionale che prevedeva, ai fini dell'accertamento della idoneità e dell'inquadramento nei ruoli del servizio sanitario regionale, l'espletamento di un concorso riservato a favore del personale già dipendente di una fondazione di diritto privato (trasformata in ente di diritto pubblico) e non assunto, a suo tempo, tramite una procedura selettiva pubblica.

In questo caso, la Corte avrebbe dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata sulla base dell'assorbente considerazione che le argomentazioni addotte dalla Regione apparivano orientate, più che a fornire una valida ragione alla deroga al principio del pubblico concorso, a perseguire l'interesse del singolo alla stabilizzazione del rapporto nell'ente, una volta trasformatosi in ente di diritto pubblico.

Diversamente, la disciplina regionale censurata nel presente giudizio sarebbe specificamente finalizzata a dotare la Regione delle peculiari competenze tecnico-professionali maturate nell'ambito delle attività di interesse pubblico già svolte dall'Associazione Mediateca delle Marche e oggi assunte quali funzioni pubbliche facenti capo direttamente all'amministrazione regionale.

3. - Con successiva memoria, la Regione Marche ha sintetizzato le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione, ribadendo la conformità della disciplina in esame alla consolidata giurisprudenza di questa Corte in ordine alle deroghe al principio costituzionale del pubblico concorso per l'accesso ai ruoli delle amministrazioni pubbliche.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011/2013 della Regione (legge finanziaria 2011)», deducendo la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La norma impugnata prevede l'inquadramento nel ruolo regionale del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato dell'Associazione Mediateca delle Marche che svolge attività di catalogazione, di editoria e di «Marche Film Commission», previo espletamento di una procedura interamente riservata al personale della suddetta associazione.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 97 Cost., in quanto prevederebbe una «assunzione riservata», sottratta all'operatività della regola del pubblico concorso, senza addurre le necessarie precisazioni riguardo alle ragioni giustificative della deroga, alla luce del criterio di eccezionalità e specificità più volte enunciato da questa Corte.

La previsione di un accesso riservato ad una determinata categoria di soggetti violerebbe, inoltre, il principio costituzionale della parità di trattamento (art. 3 Cost.), pregiudicando il diritto di chi, pur in possesso della professionalità richiesta per la copertura dei posti vacanti presso la Regione, non possa partecipare alla selezione.

2. - La questione è fondata.

2.1. - Al riguardo, giova considerare che, in base all'art. 8 della legge della Regione Marche 6 agosto 1997, n. 51 (Norme per il sostegno dell'informazione e dell'editoria locale), la Regione aveva aderito, quale socio fondatore, all'associazione di diritto privato denominata Associazione Mediateca delle Marche, il cui scopo era quello di contribuire allo sviluppo delle attività di produzione, raccolta, conservazione e diffusione di materiali audiovisivi riguardanti la storia, la cultura e le tradizioni delle Marche.

Lo statuto dell'associazione prevedeva che, per lo svolgimento della sua attività, essa si avvallesse di personale messo a disposizione dagli enti pubblici territoriali aderenti e di «personale assunto», nonché dell'opera di «collaboratori di lavoro autonomo».

L'art. 6 della legge reg. Marche n. 7 del 2009 ha, in seguito, istituito, quale struttura operativa della Regione, la «Marche Film Commission», finalizzata a creare le condizioni per attrarre nel territorio regionale set di produzioni cinetelvisive e pubblicitarie nazionali e straniere, nonché ad indirizzare le produzioni nella ricerca di ambientazioni adatte alle esigenze scenografiche, con l'offerta di servizi di supporto e facilitazioni logistiche e organizzative, di sostegno economico e di collaborazione alla realizzazione, durante il processo produttivo. Successivamente, peraltro, l'art. 7 della legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16 (Assestamento del bilancio 2010) ha promosso la costituzione di una fondazione denominata «Marche Cinema Multimedia», deputata, tra l'altro, al perseguimento degli scopi della Marche Film Commission e di quelli, inerenti i materiali audiovisivi, già perseguiti dall'Associazione Mediateca delle Marche.

Conseguentemente, il Presidente della Giunta regionale è stato autorizzato ad effettuare gli adempimenti necessari per il recesso dalla suddetta Associazione ovvero ad aderire al suo eventuale scioglimento.

Successivamente, l'art. 16, comma 2, della legge reg. Marche n. 20 del 2010 - norma oggi impugnata - ha previsto che il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato dell'Associazione Mediateca delle Marche che svolge attività di catalogazione, di editoria e di «Marche Film Commission», «transita alla Regione», «previo espletamento di un concorso riservato».

La finalità cui assolve la citata disposizione appare, dunque, quella di immettere nel ruolo regionale personale deputato all'espletamento delle attività già svolte dalla Associazione Mediateca e dalla Marche Film Commission: attività che in seguito saranno, peraltro, svolte dalla costituenda fondazione Marche Cinema Multimedia.

2.2. - La menzionata finalità non è, tuttavia, idonea a giustificare la deroga alla regola del pubblico concorso, sancita dall'art. 97 Cost.

La natura comparativa ed aperta della procedura, quale elemento essenziale del concorso pubblico, è stata, infatti, affermata dalla Corte in molteplici occasioni (tra le ultime, sentenza n. 7 del 2011).

Conseguentemente la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico è stata delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle

(ex plurimis, sentenze n. 52 del 2011 e n. 195 del 2010).

In particolare, si è più volte ribadito che il principio del pubblico concorso, pur non essendo incompatibile, nella logica dell'agevolazione del buon andamento della pubblica amministrazione, con la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, tuttavia non tollera, salvo circostanze del tutto eccezionali, la riserva integrale dei posti disponibili in favore di personale interno.

Tali principi, formulati per lo più con riferimento a procedure riservate a soggetti già appartenenti all'amministrazione, sono stati ritenuti parimenti valevoli anche quando la riserva integrale dei posti operi nei confronti di soggetti estranei ad essa (sentenza n. 100 del 2010), e, in particolare, di personale dipendente da enti di diritto privato (sentenze n. 72 del 2011 e n. 267 del 2010), come nel caso in esame.

Nell'ipotesi oggetto dell'odierno scrutinio, la natura delle esperienze pregresse maturate dal personale a cui favore è prevista la riserva integrale risulta inidonea a giustificare, in chiave di buon andamento della pubblica amministrazione, la preclusione dell'accesso agli altri aspiranti ai ruoli regionali, in deroga al principio della natura comparativa ed aperta del concorso pubblico.

Le attività di elencazione sistematica (catalogazione) e di pubblicazione e distribuzione di stampati (editoria), nonché quelle di cosiddetta «Marche Film Commission» (che attengono, come detto, alla creazione delle condizioni per attrarre set di produzioni cinetelevisive e pubblicitarie nazionali e straniere, e alla ricerca di ambientazioni adatte alle esigenze scenografiche) non appaiono, infatti, connotate, per loro natura, da specificità ed originalità tali da escludere che esse possano essere espletate ricorrendo a personale esterno che abbia eventualmente maturato analoghe esperienze. Di conseguenza, le esigenze di consolidare le professionalità acquisite non possono dirsi strettamente funzionali a quelle di buon andamento dell'amministrazione.

A ciò va aggiunto che, come dianzi accennato, i compiti in questione sono destinati ad essere svolti, nel nuovo assetto organizzativo delineato dalla legislazione regionale, dalla costituenda fondazione Marche Cinema Multimedia, e non dalla Regione stessa, venendosi così ad elidere lo stesso nesso funzionale tra l'esigenza di dotarsi di specifiche competenze tecniche e l'acquisizione in capo a sé delle corrispondenti funzioni, posto dalla Regione a fondamento della legittimità della norma impugnata.

3. - L'art. 16, comma 2, della legge della Regione Marche n. 20 del 2010 deve essere, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo.

L'ulteriore censura di violazione dell'art. 3 Cost., prospettata dal ricorrente, resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011/2013 della Regione (legge finanziaria 2011)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 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.