CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **53/2012** (ECLI:IT:COST:2012:53)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **MAZZELLA**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **05/03/2012**
Deposito del **09/03/2012**; Pubblicazione in G. U. **14/03/2012**
Norme impugnate: Artt. 5 e 14, c. 3°, della legge della Regione Piemonte 29/04/2011, n. 7.
Massime: **36139**
Atti decisi: **ric. 66/2011**

SENTENZA N. 53

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5 e dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.

150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 4 luglio 2011, depositato in cancelleria l'11 luglio 2011 ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Luca Ventrella per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1.− Con ricorso spedito per la notifica a mezzo del servizio postale il 4 luglio 2011 e depositato in cancelleria l'11 luglio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dell'articolo 5 e dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale».

Riferisce il ricorrente che l'art. 5 della legge regionale impugnata prevede l'inserimento, dopo il comma 3 dell'art. 14 della l.r. n. 23 del 2008, del comma 3-bis, il quale dispone che «Il Presidente del Consiglio regionale può avvalersi, per lo svolgimento delle proprie funzioni, del supporto di una professionalità esterna, scelta sulla base di rapporti fiduciari» e che «Il contenuto dell'incarico ed i rapporti con le strutture sono disciplinati con provvedimento deliberativo dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione censurata, così disponendo, viola gli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto consente alla Regione di avvalersi del supporto di professionalità esterne sulla base di meri "rapporti fiduciari", indipendentemente, quindi, dal possesso dei requisiti indicati al comma 6 dell'art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e successive modificazioni − in base alla quale le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, solamente «ad esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria» e in presenza di specifici presupposti −, e senza prevedere, in alternativa, altri criteri selettivi, ugualmente idonei a garantire la professionalità del collaboratore.

Inoltre, la disposizione dell'art. 5 in esame si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile.

2.− Si è costituita nel giudizio la Regione Piemonte, con atto depositato in data 4 agosto 2011, chiedendo che le questioni promosse siano dichiarate infondate e che, comunque, il secondo motivo di ricorso sia dichiarato inammissibile.

Quanto alla questione relativa all'art. 5 della legge regionale censurata, detta disposizione non conterrebbe alcuna deroga al principio delle «necessarie garanzie di professionalità e

competenza», come sarebbe dimostrato dal fatto che l'analoga previsione di cui all'art. 15, comma 3, della legge regionale n. 23 del 2008 («Il Presidente della Giunta Regionale può avvalersi, per lo svolgimento delle proprie funzioni, del supporto di professionalità esterne in numero non superiore a tre,scelte sulla base di rapporti fiduciari»), non è stata oggetto, a suo tempo, di impugnativa governativa.

3.− Con memorie depositate, rispettivamente, in data 31 gennaio e 1° febbraio 2012, la Regione Piemonte e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno illustrato le proprie conclusioni, insistendo per l'accoglimento delle stesse.

4.− Con decreto del 14 febbraio 2012, il Presidente della Corte costituzionale, sentito il Giudice relatore, disponeva lo stralcio e il rinvio a nuovo ruolo della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 14, comma 3, della legge regionale del Piemonte n. 7 del 2011.

Considerato in diritto

1.− Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con riferimento agli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5 (oltre che dell'articolo 14, comma 3) della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale».

La disposizione censurata (art. 5 cit.) inserisce, nella legge regionale n. 23 del 2008 – in tema di organizzazione degli uffici regionali, della dirigenza e del personale – e, in particolare, nell'art. 14 di tale legge, il comma 3-bis, che autorizza il Presidente del Consiglio regionale ad avvalersi, per lo svolgimento delle proprie funzioni, del supporto di una professionalità esterna, scelta sulla base di rapporti fiduciari, e rimette ad un provvedimento deliberativo della Presidenza del Consiglio il compito di delineare il contenuto dell'incarico ed i rapporti del soggetto assunto con le altre strutture.

Essa, pertanto, interviene sulla normativa regionale previgente, dettata per disciplinare le strutture di vertice dell'organizzazione regionale, introducendo, per il Presidente del Consiglio regionale – in aggiunta all'ufficio del Capo di Gabinetto del Consiglio – un'ulteriore forma di collaborazione fiduciaria.

Secondo il ricorrente, la norma citata, da un lato, contrasterebbe con il principio di ragionevolezza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97, Cost., in quanto autorizzerebbe il ricorso al supporto di una professionalità esterna, indipendentemente dal rispetto dei criteri dettati dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) – che prevede che il ricorso a tali forme di collaborazione possa avvenire solo in presenza di specifici presupposti oggettivi, quali l'accertata impossibilità di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'amministrazione, il carattere temporaneo ed altamente qualificato della prestazione, ed altri, e che tali incarichi possano essere conferiti soltanto ad esperti di particolare e comprovata specializzazione, anche universitaria – dall'altro, determinerebbe l'invasione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, intervenendo nella disciplina dei rapporti di diritto privato.

2.− La questione, promossa con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato, in tema di incarichi temporanei a soggetti esterni all'amministrazione, il principio in base al quale la Regione può derogare ai criteri statali di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 citato, a condizione che preveda, in alternativa, altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e la professionalità dei soggetti di cui si avvale e ad assicurare che la scelta dei collaboratori esterni avvenga secondo i canoni della buona amministrazione, onde evitare che sia consentito l'accesso a tali uffici di personale esterno del tutto privo di qualificazione.

Tale principio è stato ribadito anche con specifico riferimento a disposizioni regionali, simili a quella oggi impugnata, che miravano a consentire il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato con persone esterne in ausilio dell'attività di un proprio organo di vertice o di altra struttura politica (Presidente e componenti della Giunta, Presidente del Consiglio regionale e gruppi consiliari).

Simili forme di diretta collaborazione, per loro natura temporanee (in quanto strettamente connesse con la permanenza in carica dell'organo di rappresentanza politica dell'Ente), presuppongono che l'individuazione dei collaboratori esterni avvenga anche sulla base di criteri di tipo fiduciario, dato il carattere politico dell'organo che questi ultimi sono chiamati a coadiuvare.

In ragione della specificità degli uffici di diretta collaborazione, questa Corte ha affermato (sentenze n. 7 del 2011, n. 34 del 2010, n. 293 del 2009, n. 104 del 2007) che le Regioni possono dettare, in deroga ai criteri di selezione dettati dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, dei propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto della peculiarietà dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico.

Tuttavia, questa Corte ha sempre escluso che la selezione di tale personale esterno di diretta collaborazione possa avvenire soltanto in base al predetto rapporto fiduciario e, quindi, in totale assenza di criteri di valutazione della professionalità e competenza.

Questa Corte, in particolare, ha affermato che «la Regione, per accentuare tale carattere ben può derogare ai criteri statali, purché preveda, però, in alternativa, altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e professionalità dei soggetti di cui si avvale ed a scongiurare il pericolo di un uso strumentale e clientelare delle cosiddette esternalizzazioni» (sentenza n. 252 del 2009). Principi ribaditi, sia pure con riferimento a diversa censura, dalla sentenza n. 7 del 2011, nella quale, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento ad una corrispondente disposizione regionale della Liguria, è stato affermato che la disposizione in quel caso censurata poteva ritenersi «rispettosa di tali principi, perché essa, nella prospettiva di garantire il necessario grado di fiduciarietà del personale di diretta collaborazione, prevede, in caso di assunzione di personale in deroga ai principi dettati dalla citata legislazione statale, alcuni criteri selettivi che, valorizzando il possesso di esperienze professionali specifiche (dalla particolare competenza derivante da pregresse esperienze istituzionali e politiche, alla professionalità maturata in incarichi di responsabilità o consulenza, di durata triennale, in uffici pubblici o, per le segreterie particolari, alla circostanza che gli aspiranti collaboratori abbiano avuto pregresse esperienze triennali dello stesso tipo) devono ritenersi idonei a compensare adeguatamente – in vista dello specifico impegno richiesto – la deroga a quelli, più rigorosi, dettati dal d.lgs. n. 165 del 2001».

3.− La norma della Regione Piemonte censurata si pone in palese contrasto con i suesposti principi.

Essa, invero, dispone che la individuazione della professionalità esterna, di ausilio alle funzioni del Presidente del Consiglio Regionale, possa avvenire esclusivamente sulla base di

«rapporti fiduciari», in deroga a quanto disposto dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e non prevede, in luogo di tali criteri, alcun meccanismo di selezione alternativo che possa garantire la professionalità del collaboratore esterno.

Essa, inoltre, non stabilisce alcun termine di cessazione della collaborazione esterna e non commina la decadenza della stessa neppure alla cessazione del mandato del Presidente del Consiglio regionale, rimettendo la stessa determinazione del contenuto dell'incarico e quella dei rapporti con le altre strutture ausiliarie ad una successiva delibera dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, con notevoli margini di incertezza anche nella definizione dei rapporti con il preesistente Ufficio di gabinetto, di cui all'art. 14 della legge regionale n. 23 del 2008.

La forma di collaborazione introdotta dalla disposizione censurata, pertanto, non risultando ancorata né a precisi limiti temporali né ad obiettive e predeterminate esigenze funzionali dell'organo politico, a causa di tale indeterminatezza viola il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e quello di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

4.− Resta assorbita la questione sollevata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione sulla ulteriore questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, legge Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5 della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2012.

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.