

Sentenza n. 293 del 13 novembre 2009

Materia: pubblico impiego- accesso.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati:. Articoli 3, 51, primo comma, 97 e 117, secondo comma, della Costituzione.

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1 e 4, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 3 (Interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 16 agosto 2007, n. 22 "Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di personale, affari istituzionali, rapporti con gli enti locali", dell'art. 96 della legge regionale 27 febbraio 2008, n. 1 "Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008" e modifiche alla legge regionale 10 gennaio 1997, n. 1 "Ordinamento delle funzioni e delle strutture della Regione" e successive modificazioni).

Esito: accoglimento ricorso.

Estensore: Carla Campana

Con riferimento alla prima questione, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la disciplina censurata, asseritamente interpretativa dell'articolo 2 della legge della Regione Veneto 16 agosto 2007, n. 22 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di personale, affari istituzionali, rapporti con gli enti locali), a sua volta attuativo dell'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), abbia in realtà esteso, con effetto innovativo, la stabilizzazione del personale precario del Servizio sanitario nazionale anche ai profili di livello dirigenziale. Con ciò essa avrebbe violato i criteri e i limiti previsti dalla disciplina statale sulla stabilizzazione dei dipendenti pubblici, contenuti in particolare nell'art. 1, commi da 513 a 543, della legge n. 296 del 2006 (cui rinvia il già menzionato art. 1, comma 565, della medesima legge) e nell'art. 3, comma 94, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008). Ad avviso del ricorrente, le predette disposizioni legislative statali, le quali escludono la stabilizzazione del personale precario di livello dirigenziale, costituiscono principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, cui le Regioni devono attenersi *"in vista delle inevitabili ricadute di carattere economico permanente che un uso estensivo della stabilizzazione sarebbe idoneo a causare"*. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, pertanto, la disciplina censurata, nel porsi in contrasto con tali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, lederebbe l'art. 117, secondo comma, della Costituzione. Essa violerebbe, inoltre, ad avviso del ricorrente, anche i

principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione riposanti sugli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Relativamente alla seconda questione sollevata, avente ad oggetto l'art. 4, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che le norme censurate, attraverso una procedura selettiva riservata, dispongono l'applicazione della stabilizzazione prevista dall'art. 96 della legge della Regione Veneto 27 febbraio 2008, n. 1 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008) anche al personale degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici, assunti ai sensi degli artt. 178 e 179 della legge della Regione Veneto 10 giugno 1991, n. 12 (Organizzazione amministrativa e ordinamento del personale della Regione) e degli artt. 8 e 19 della legge della Regione Veneto 10 gennaio 1997, n. 1 (Ordinamento delle funzioni e delle strutture della Regione). Anche in questo caso, ad avviso del ricorrente, le disposizioni regionali si porrebbero in contrasto con i principi dettati dalla disciplina legislativa statale in materia di stabilizzazione del personale pubblico (art. 1, commi da 513 a 543, della legge n. 296 del 2006 e art. 3, comma 94, della legge n. 244 del 2007), sia perché tali principi *“escludono l'applicabilità delle procedure di stabilizzazione al personale di diretta collaborazione degli organi politici”*, sia perché, in particolare, l'art. 1, comma 519, della legge n. 296 del 2006 prevede, ai fini della stabilizzazione, un criterio temporale difforme rispetto a quello indicato dall'art. 4, comma 4, della legge regionale impugnata. Le disposizioni regionali censurate, inoltre, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, introdurrebbero una deroga ingiustificata alla regola del concorso pubblico, posta a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, con conseguente violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97 della Costituzione.

La Corte ritiene fondato il ricorso in forza del disposto degli articoli 97, terzo comma, e compie un ampio *excursus* delle pronunce già espresse sul tema. Secondo la Corte, dal disposto dell'articolo 97 citato, infatti, discende che la *“forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni”* (sentenza n. 363 del 2006) è rappresentata da una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti. Il rispetto di tale criterio è condizione necessaria per assicurare che l'amministrazione pubblica risponda ai principi della democrazia, dell'efficienza e dell'imparzialità. La Costituzione, precisa la Corte, ha accordato al legislatore la facoltà di derogare al principio del concorso. Le deroghe legislative, tuttavia, sono sottoposte al sindacato di costituzionalità, nell'esercizio del quale questa Corte ha progressivamente precisato il significato del precetto costituzionale. Innanzitutto, la Corte ha affermato che anche le modalità organizzative e procedurali del concorso devono *“ispirarsi al rispetto rigoroso del principio di imparzialità”* (sentenza n. 453 del 1990). Di conseguenza, non qualsiasi procedura selettiva, diretta all'accertamento della professionalità dei candidati, può dirsi di per sé compatibile con il principio del concorso pubblico. La natura comparativa e aperta della procedura è, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico; procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il *“carattere pubblico”* del concorso (sentenza n. 34 del 2004). La Corte ha poi chiarito che al

concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni. Il concorso è necessario, peraltro, secondo la Corte, anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (ciò che comunque costituisce una “forma di reclutamento”, e in quelli, che più direttamente interessano le fattispecie in esame, di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo. Sotto quest’ultimo profilo, infine, la Corte ribadisce i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso. Secondo l’orientamento progressivamente consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, infatti, “*l’area delle eccezioni*” al concorso deve essere “*delimitata in modo rigoroso*” (sentenza n. 363 del 2006). Le deroghe sono pertanto legittime solo in presenza di “*peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico*» idonee a giustificarle” (sentenza n. 81 del 2006). Non è, in particolare, sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l’amministrazione (sentenza n. 205 del 2006), né basta la “*personale aspettativa degli aspiranti*” ad una misura di stabilizzazione (sentenza n. 81 del 2006). Occorrono, sostiene la Corte, invece, particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all’esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all’interno dell’amministrazione e non acquisibili all’esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell’amministrazione.

Alla luce dei principi costituzionali, secondo gli orientamenti giurisprudenziali richiamati, la Corte procede a valutare le questioni di legittimità costituzionale delle due fattispecie di stabilizzazione previste dalle disposizioni legislative regionali censurate.

Con riguardo alla prima fattispecie, la Corte ritiene che l’ipotesi di stabilizzazione attualmente censurata, non presenti sufficienti garanzie per assicurare che la disposta trasformazione del rapporto di lavoro riguardi soltanto soggetti che siano stati selezionati *ab origine* mediante procedure concorsuali. Una simile condizione non è espressamente prevista dalla disciplina legislativa regionale impugnata, né da quella statale cui il legislatore veneto ha inteso dare attuazione, la quale, anzi, espressamente ammette alla stabilizzazione anche personale assunto a tempo determinato mediante procedure che non hanno natura concorsuale. Inoltre, la stabilizzazione in ruolo prevista dalla norma regionale impugnata non è “*subordinata all’accertamento di specifiche necessità funzionali dell’amministrazione*”, per il soddisfacimento delle quali risponda ad esigenze di buon andamento ricorrere esclusivamente a soggetti in possesso di esperienze professionali maturabili soltanto all’interno della stessa amministrazione. La stabilizzazione in esame si riferisce, all’opposto, a figure professionali, come i dirigenti sanitari, per le quali assume una particolare importanza il pieno rispetto della selezione concorsuale, sia per la loro qualifica dirigenziale, sia per l’indubbio rilievo che le loro prestazioni rivestono per la migliore organizzazione del servizio sanitario.

Per l'effetto dichiara incostituzionale, dunque, l'art. 1 della legge della Regione Veneto n. 3.

Con riguardo alla seconda fattispecie di stabilizzazione censurata dal ricorrente (l'art. 4, commi 1, 2 e 4 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008), la Corte parimenti ritiene le disposizioni incostituzionali in quanto prevedono ipotesi di accesso ai pubblici impieghi che derogano palesemente al criterio del concorso pubblico. Ciò vale sia per coloro che, non essendo stati assunti *ab origine* mediante concorso, vengono stabilizzati mediante apposita procedura selettiva riservata (art. 4, comma 1), sia per coloro che, invece, vengono stabilizzati senza doversi sottoporre a tale procedura, avendo già in precedenza superato una selezione pubblica (art. 4, comma 2). Nel primo caso, è del tutto evidente, secondo la Corte, che il carattere interamente riservato della procedura contraddice la natura pubblica del concorso, la quale esige invece che la selezione sia aperta alla partecipazione degli esterni e abbia natura comparativa. Nel secondo caso, il previo superamento di una qualsiasi selezione pubblica, presso qualsiasi ente pubblico, è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, perché la norma non garantisce che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere.

Tali deroghe al principio del concorso pubblico, inoltre, non sono giustificate da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico.. Al contrario, ribadisce la Corte Costituzionale, la stabilizzazione del personale degli uffici di diretta collaborazione non solo non è funzionale al buon andamento dell'amministrazione, ma contrasta con la specifica funzione cui questo personale deve assolvere, cioè quella di consentire al titolare dell'organo politico di avvalersi di personale nominato *intuitu personae*. La stabilizzazione di questa specifica categoria di personale, infatti, come questa Corte ha chiarito, impedirebbe ai titolari degli organi politici nella successiva legislatura di potersi valere, per la durata del mandato, di collaboratori di loro fiducia, diversi cioè da quelli stabilizzati, *“se non accettando che il nuovo personale così assunto si aggiunga ad essi, con inevitabile aggravio del bilancio regionale”* (sentenza n. 277 del 2005).