

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2005, n. 3 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), che ha sostituito la rubrica e l'art. 23, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano del 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia autonoma di Bolzano), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 5 settembre 2005, depositato in cancelleria il 13 settembre 2005 ed iscritto al n. 80 del registro ricorsi 2005.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;
udito nell'udienza pubblica del 10 ottobre 2006 il Giudice relatore Sabino Cassese;
uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Rolando Riz e Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso avverso l'art. 1, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2005, n. 3 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni) – che ha sostituito la rubrica e l'art. 23, comma 1, della legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano) – in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata prevede che il personale dirigente nominato a tempo determinato per chiamata dall'esterno – qualora abbia prestato servizio per almeno sei anni, svolgendolo «con particolare successo» – possa essere iscritto, con delibera della Giunta provinciale, nella sezione A) dell'albo degli aspiranti dirigenti, e che tale iscrizione comporta la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, con inquadramento nella qualifica funzionale corrispondente al titolo di studio richiesto per l'incarico dirigenziale ricoperto. Essa si collega all'art. 14 della legge n. 10 del 1992,

che consente la nomina, a tempo determinato (commi 1 e 3) e con possibilità di rinnovo (comma 7), a direttore di ripartizione (nella misura del 30%) e a direttore di dipartimento (senza limitazioni), ma non a direttore d'ufficio (comma 2), di persone estranee all'amministrazione provinciale, di riconosciuta esperienza e competenza, in possesso del diploma di laurea e dei requisiti prescritti per l'accesso all'impiego presso l'amministrazione provinciale, escluso il limite di età.

L'Avvocatura richiama la giurisprudenza della Corte (sentenza n. 333 del 1993), secondo cui dalla correlazione tra gli artt. 97, primo e terzo comma, 98 e 51 Cost., discende che – in un ordinamento che affida all'azione dell'amministrazione distinta dalla politica il perseguimento delle finalità pubbliche – il concorso pubblico, quale meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resta il metodo ordinario per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità e al servizio della Nazione. Aggiunge che la deroga a tale principio è consentita solo eccezionalmente, qualora ricorrano particolari situazioni, giustificate dalla ragionevole necessità di assicurare il buon andamento dell'amministrazione, sempre che dalle suddette assunzioni non derivi per i dipendenti che hanno sostenuto il pubblico concorso una irragionevole compressione della loro posizione e delle loro legittime aspirazioni. Precisa che i suddetti principi valgono anche per il legislatore provinciale, che deve esercitare la propria potestà legislativa in armonia con la Costituzione (artt. 8 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, contenente «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»).

In particolare, la difesa erariale mette in evidenza che la norma impugnata consente la trasformazione di un rapporto di lavoro temporaneo, instaurato da un organo politico, qual'è la Giunta provinciale, con atto discrezionale e senza concorso, in rapporto a tempo indeterminato con inserimento nella dotazione organica, sempre sulla base di una valutazione ampiamente discrezionale da parte della stessa Giunta, al di fuori di una qualsiasi procedura concorsuale pubblica.

Inoltre, sempre ad avviso dell'Avvocatura, la deroga al principio del concorso non trova fondamento nell'esigenza di assicurare un miglior funzionamento dell'amministrazione. Infatti, la norma impugnata, destinata ad operare a regime e non in via transitoria, non subordina la costituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato alla accertata ricorrenza di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, né alla accertata insufficienza della dotazione organica. Piuttosto, facendo dipendere la trasformazione del rapporto di lavoro solo dal «particolare successo» conseguito nello svolgimento dell'incarico temporaneo, appare un «premio» riconosciuto per l'attività svolta.

Infine, la norma impugnata discriminerebbe i dipendenti di ruolo assunti con il pubblico concorso, atteso che l'iscrizione alla sezione A) dell'albo dei dirigenti, nell'ambito della quale sono ordinariamente conferiti gli incarichi, avviene, ricorrendo determinate condizioni (art. 16), nel limite di ottanta posti disponibili (art. 15) e per un numero non superiore a cinque per anno (art. 16, comma 3).

2. – La Provincia autonoma di Bolzano si è costituita in giudizio chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

La difesa della Provincia sostiene l'inammissibilità della censura sollevata dal Governo, perché, in sostanza, concernerebbe l'accesso alle funzioni dirigenziali per chiamata dall'esterno, disciplinato dall'art. 14, e non il trattamento giuridico dei dirigenti di cui si occupa l'art. 23.

Nel merito, l'infondatezza sarebbe basata sulla competenza provinciale primaria in materia di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto (art. 8 dello statuto),

nell'ambito della quale la legge provinciale, in conformità con l'art. 97 Cost., avrebbe disciplinato i casi eccezionali di deroga all'accesso mediante concorso pubblico. A sostegno della necessità della deroga, la Provincia deduce la difficoltà di trovare personale qualificato che conosca le tre lingue (italiano, tedesco e ladino) riconosciute dallo statuto, la particolarità del territorio (del quale solo il 10% è al di sotto dei 1000 metri), la proporzionale etnica nel pubblico impiego (artt. 61 e 62 dello statuto). Mette in luce, inoltre, il carattere eccezionale della disposizione impugnata, sottolineando che solo il 30% dei direttori di ripartizione può essere chiamato dall'esterno e che, di questi, potranno essere assunti a tempo indeterminato solo coloro che hanno svolto i compiti per almeno sei anni e con particolare successo. Aggiunge che la prosecuzione del rapporto di lavoro è interesse della stessa amministrazione, che può contare su un personale di sicura qualificazione ed esperienza. Infine, la Provincia sostiene che l'immissione nei ruoli non si basa su una valutazione ampiamente discrezionale della Giunta, atteso che le valutazioni del personale vengono eseguite annualmente sulla base di obiettivi e risultati preventivamente stabiliti e che, come ogni organo amministrativo, anche la Giunta è obbligata ad una adeguata motivazione.

3. – In prossimità della data fissata per l'udienza pubblica hanno depositato memorie l'Avvocatura e la Provincia autonoma di Bolzano.

3.1. – La difesa erariale – controdeducendo in ordine all'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Provincia – sostiene che le censure contenute nel ricorso investono unicamente le innovazioni apportate con l'art. 1, comma 3, della legge prov. n. 3 del 2005 e non l'accesso alle funzioni dirigenziali per chiamata dall'esterno, disciplinato dall'art. 14 della stessa legge.

Nel merito, esclude che la deroga al principio del pubblico concorso trovi giustificazione in peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico, trattandosi, piuttosto, di un "premio soggettivo", con operatività a regime, a favore di soggetti già nominati discrezionalmente, atteso che la norma prescinde completamente dalla necessità di tali posizioni funzionali e dalla carenza di personale di ruolo iscritto nella sezione A) dell'albo, ovvero dalla eventuale inidoneità di quello iscritto o da qualunque altra esigenza di pubblico interesse dell'amministrazione.

3.2. – La Provincia ribadisce che si sarebbe in presenza delle plausibili ragioni giustificatrici consentite dall'art. 97 Cost., compatibili con la giurisprudenza costituzionale, che, nell'affermare la regola generale del pubblico concorso, ha ammesso sistemi diversi, purché congrui e ragionevoli in rapporto al fine da raggiungere e all'interesse da soddisfare, quale il consolidamento delle pregresse esperienze lavorative.

A tal fine, premesso che la norma impugnata non configura un diritto alla nomina in ruolo, ma solo un'aspettativa – essendo rimessa alla Giunta la valutazione della indispensabilità della risorsa e della idoneità del soggetto –, e che si tratta di poche posizioni apicali di elevata qualificazione professionale, la Provincia ravvisa le ragioni giustificatrici della deroga al concorso nella necessità di non disperdere professionalità difficili da reperire, anche in riferimento alla proporzionale etnica. La disposizione impugnata non inciderebbe sulla possibilità di accesso di altri aspiranti agli incarichi di vertice, rimanendo inalterati gli ordinari canali per chiamata esterna e di iscrizione all'albo; comunque, aggiunge la difesa della Provincia, se proprio si dovesse ravvisare un contrasto con i principi costituzionali nella perdita di *chances* di altri aspiranti, sarebbe agevole interpretare i limiti numerici complessivi e annuali della sezione A) dell'albo come riferibili alla disciplina generale e non alla previsione eccezionale contenuta nella norma impugnata.

Considerato in diritto

1. – È all'esame della Corte la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, dell'art. 1, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2005, n. 3 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni) – che ha sostituito la rubrica e l'art. 23, comma 1, della legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano) – per violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata prevede che il personale dirigente nominato a tempo determinato per chiamata dall'esterno – qualora abbia prestato servizio per almeno sei anni, svolgendolo «con particolare successo» – possa essere iscritto, con delibera della Giunta provinciale, nella sezione A) dell'albo degli aspiranti dirigenti, e che tale iscrizione comporta la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, con inquadramento nella qualifica funzionale corrispondente al titolo di studio richiesto per l'incarico dirigenziale ricoperto. Tale norma si collega, come correttamente sottolinea il ricorrente, all'art. 14 della legge n. 10 del 1992, che consente la nomina, a tempo determinato (commi 1 e 3) e con possibilità di rinnovo (comma 7), a direttore di ripartizione (nella misura del 30%) e a direttore di dipartimento (senza limitazioni), ma non a direttore d'ufficio (comma 2), di persone estranee all'amministrazione provinciale, di riconosciuta esperienza e competenza, in possesso del diploma di laurea e dei requisiti prescritti per l'accesso all'impiego presso l'amministrazione provinciale, escluso il limite di età.

Il Governo deduce la lesione del principio costituzionale del concorso pubblico quale metodo ordinario di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, finalizzato alla provvista di personale chiamato ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità e al servizio della Nazione. Deduce, inoltre, l'assenza di particolari situazioni, giustificate dalla ragionevole necessità di assicurare il buon andamento dell'amministrazione, che rendono eccezionalmente possibile la deroga a tale principio.

In particolare, in violazione dei parametri costituzionali suddetti, sarebbe consentita la trasformazione di un rapporto di lavoro temporaneo, instaurato da un organo politico con atto discrezionale e senza concorso, in rapporto a tempo indeterminato con inserimento nella dotazione organica, sulla base di una valutazione ampiamente discrezionale dello stesso organo politico, al di fuori di una qualsiasi procedura concorsuale pubblica. Né la deroga al principio del concorso troverebbe fondamento nell'esigenza di assicurare un miglior funzionamento dell'amministrazione, trattandosi di norma a regime e non transitoria, che non subordina la costituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato alla accertata ricorrenza di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, né alla accertata insufficienza della dotazione organica. Inoltre, sarebbero discriminati i dipendenti di ruolo assunti con il pubblico concorso, atteso che per l'iscrizione alla sezione A) dell'albo dei dirigenti, nell'ambito della quale sono ordinariamente conferiti gli incarichi, sono previsti limiti numerici globali e annuali.

2. – Preliminarmente, va rigettata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano, essendo evidente che le censure contenute nel ricorso investono unicamente l'assunzione a tempo indeterminato dei dirigenti, già nominati a tempo determinato per chiamata dall'esterno (art. 1, comma 3, della legge prov. n. 3 del 2005), e non l'ordinaria possibilità di conferire incarichi dirigenziali ad esterni, disciplinata dall'art. 14 della legge prov. n. 10 del 1992.

3. – La questione è fondata.

La disposizione impugnata consente che la Giunta provinciale iscriva nella sezione A) del menzionato albo i dirigenti chiamati dall'esterno in possesso di determinati requisiti, attribuendo espressamente a tale iscrizione l'effetto della costituzione nei loro

confronti di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Destinatari sono i dirigenti cui l'incarico è stato conferito dalla stessa Giunta, scegliendo tra persone estranee all'amministrazione provinciale, di riconosciuta esperienza e competenza, in possesso del diploma di laurea e dei requisiti prescritti per l'accesso all'impiego presso la Provincia, escluso il limite di età. Le condizioni richieste sono due: almeno sei anni di servizio dirigenziale presso l'amministrazione, come dirigente nominato dall'esterno; l'aver svolto con particolare successo i compiti dirigenziali affidati.

La norma impugnata dispone una deroga al principio del pubblico concorso. La circostanza che essa sia stata introdotta da una legge della Provincia autonoma di Bolzano, con competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto, non incide sui termini della questione. Tale potestà, infatti, deve essere esercitata in armonia con la Costituzione (artt. 8 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, contenente «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»).

Il concorso pubblico – quale meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito – costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni. Esso è posto a presidio delle esigenze di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa. Le eccezioni a tale regola consentite dall'art. 97 Cost., purché disposte con legge, debbono rispondere a «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» (sentenza n. 81 del 2006). Altrimenti la deroga si risolverebbe in un privilegio a favore di categorie più o meno ampie di persone (sentenza n. 205 del 2006). Perché sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost., l'area delle eccezioni va, pertanto, delimitata in modo rigoroso.

Si tratta di verificare se sussistano le condizioni per riconoscere come legittima la deroga che la legge della Provincia autonoma di Bolzano introduce al principio del pubblico concorso.

La deroga sarebbe volta – secondo la difesa della Provincia – a perseguire l'interesse dell'amministrazione a non disperdere professionalità difficili da reperire, anche in riferimento alla necessaria conoscenza delle tre lingue (italiano, tedesco e ladino) riconosciute dallo statuto, alla particolarità del territorio (in prevalenza montuoso), alla proporzionale etnica.

La disposizione impugnata conferisce alla Giunta provinciale il potere – ordinario nel tempo, illimitato nei presupposti e nelle modalità di esercizio – di immettere stabilmente nei ruoli dell'amministrazione i dirigenti che la stessa Giunta aveva assunto a tempo determinato senza concorso, alla duplice condizione che gli stessi abbiano prestato servizio per almeno sei anni e «con particolare successo». In essa non c'è traccia delle ragioni giustificatrici che legittimerebbero la deroga.

In particolare, non sono delimitati i presupposti per l'esercizio del potere di assunzione. La costituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato non è subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, in rapporto a carenze di organico, alla conoscenza delle lingue o ad altre specificità della Provincia. Conseguentemente, l'organo politico potrebbe decidere di assumere senza concorso un numero di dirigenti non definito, scegliendoli tra quelli già utilizzati a tempo determinato.

Non sono, inoltre, previste procedure imparziali e obiettive di verifica dell'attività svolta, per la valutazione di idoneità ad altri incarichi dirigenziali, in grado di garantire la selezione dei migliori. A tal fine, non è utile il riferimento al «particolare successo» conseguito nello svolgimento del precedente incarico.

Infine, dall'esercizio di tale potere sarebbero pregiudicati proprio i dipendenti di ruolo dell'amministrazione ammessi in base a concorso, che vedrebbero diminuite le possibilità di accedere all'albo dei dirigenti secondo le procedure ordinarie, stanti il numero chiuso della sezione A) dell'albo e i limiti annuali di accesso ad esso.

Per le ragioni suddette, assorbito ogni ulteriore e diverso profilo, la disposizione impugnata dal Governo va dichiarata costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2005, n. 3 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2006.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2006.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA