

Corte costituzionale 21 aprile 2005, n. 159

SENTENZA N. 159

ANNO 2005

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Fernanda	CONTRI	Presidente
- Guido	NEPPI MODONA	Giudice
- Piero Alberto	CAPOTOSTI	"
- Annibale	MARINI	"
- Franco	BILE	"
- Giovanni Maria	FLICK	"
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28 (Inquadramento degli ispettori fitosanitari), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 6 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 12 successivo ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2005 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Benito Spanti per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato in data 6 febbraio 2004 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento all'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità

costituzionale della legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28 (Inquadramento degli ispettori fitosanitari).

L'art. 1 della citata legge regionale prevede che il personale dipendente dall'assessorato all'agricoltura della Regione Calabria, il quale alla data di entrata in vigore della legge svolga le mansioni di ispettore fitosanitario o ne abbia acquisito la qualifica con la partecipazione a corsi di formazione professionale espletati dalla stessa Regione e svolga talune attività tecnico-ispettive specificamente elencate ovvero sia componente "essenziale ed indispensabile" di talune commissioni regionali, "può accedere, previo superamento di un concorso per esami e titoli, alla qualifica di funzionario - Categoria D3".

Il medesimo articolo prevede, inoltre, al comma 2, secondo periodo, che "gli idonei al concorso, per titoli ed esami, presteranno servizio presso il Dipartimento Agricoltura, Caccia e Pesca".

Il ricorrente sostiene che il predetto meccanismo concorsuale, nel consentire l'accesso alla qualifica superiore di "funzionario D3" a tutti gli idonei, e nell'essere ristretto al solo personale interno, violerebbe il principio costituzionale del pubblico concorso (art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione), come interpretato dalla giurisprudenza di questa Corte.

In particolare la difesa erariale richiama le sentenze n. 218 del 2002, n. 373 del 2002 e n. 274 del 2003, nelle quali si è affermato che "l'accesso dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate non sfugge, di norma, alla regola del pubblico concorso, cui è possibile apportare deroghe solo se particolari situazioni ne dimostrino la ragionevolezza" e che non sono ragionevoli "norme che prevedano scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate selezioni o verifiche attitudinali) o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti".

Il ricorrente chiede, pertanto, la declaratoria di incostituzionalità della legge regionale impugnata.

2. — Si è costituita in giudizio la Regione Calabria prospettando, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso e, nel merito, l'infondatezza dello stesso.

Quanto all'eccezione di inammissibilità la resistente ritiene che il ricorso sia oltremodo generico.

Nel merito la Regione richiama la sentenza n. 34 del 2004 di questa Corte, rilevando come essa riconosca la derogabilità della regola del pubblico concorso "nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione, ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore".

Nel caso di specie, secondo la resistente, la legge impugnata intenderebbe consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione. E questa scelta sarebbe ragionevole, in quanto si tratterebbe, in particolare per le attività tecnico-ispettive, di funzioni che richiedono una esperienza professionale maturata in relazione alle specificità colturali e vegetali del territorio calabrese.

L'interesse a consolidare queste peculiari esperienze professionali legittimerebbe, pertanto, secondo la Regione Calabria, una procedura concorsuale, come quella in questione, integralmente riservata al personale interno e specificamente qualificato.

In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Calabria ha depositato ulteriore memoria nella quale sviluppa le difese già svolte.

La Regione riconosce che l'impugnata legge regionale n. 28 del 2003 deroga al principio del pubblico concorso, dato che prevede una integrale riserva per il personale già svolgente funzioni di ispettore fitosanitario, inquadrato nella categoria C4, per l'accesso alla superiore categoria D3 (funzionario), ma sostiene che la norma sarebbe ragionevole, in quanto la progressione verticale dei dipendenti svolgenti compiti di ispettore fitosanitario non costituirebbe un avanzamento automatico, essendo subordinato ad un accertamento meritocratico, ed in quanto la scelta di ricorrere ad una procedura di selezione solo interna si giustificerebbe nell'ottica di perseguire il riconoscimento della professionalità e della qualità delle prestazioni lavorative individuali del personale interessato ed al fine di valorizzarne le capacità professionali promuovendone lo sviluppo in linea con le esigenze di efficienza degli enti.

In tal senso la Regione Calabria richiama il disposto degli articoli 35 e 52, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) ed il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto Regioni ed autonomie locali, stipulato in data 1° aprile 1999, i quali, secondo la resistente, delineerebbero un quadro complessivo all'interno del quale lo sviluppo della carriera professionale, per effetto di un accrescimento della professionalità in occasione e nel corso dello svolgimento del rapporto, costituirebbe la regola e, pertanto, legittimerebbe la procedura concorsuale prevista dalla legge impugnata.

La resistente sottolinea, poi, che diverse Regioni (e tra esse l'Emilia-Romagna) hanno riconosciuto ai propri dipendenti incaricati di svolgere le importanti funzioni di ispettore fitosanitario l'inquadramento alla categoria D, senza peraltro nemmeno ricorrere a procedure concorsuali, e chiarisce, in punto di fatto, che il costo del reinquadramento del personale già in servizio determina una spesa di euro 143.620, nettamente inferiore al costo da sostenere nell'ipotesi di copertura dei medesimi posti attraverso pubblico concorso e instaurazione di nuovi rapporti di lavoro.

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione, ha ad oggetto la legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28 (Inquadramento degli ispettori fitosanitari).

Il ricorrente censura la citata legge regionale, in quanto prevede l'accesso alla qualifica "funzionario D3" mediante un concorso riservato al solo personale interno ed in quanto prevede che tutti gli idonei presteranno servizio presso il dipartimento agricoltura, caccia e pesca.

Il ricorrente, in particolare, prospetta la sostanziale deroga al principio del pubblico concorso attuata dal legislatore regionale limitando l'accesso alla procedura concorsuale ai soli dipendenti dell'assessorato all'agricoltura della Regione Calabria che già svolgano le mansioni di ispettori fitosanitari o ne abbiano acquisito la qualifica con la partecipazione a corsi di formazione professionale espletati dalla stessa Regione e svolgano talune attività tecnico-ispettive specificamente elencate ovvero siano componenti "essenziali ed indispensabili" di talune commissioni regionali.

La difesa erariale prospetta, poi, la violazione dell'art. 97 della Costituzione anche sotto un diverso profilo, in quanto sostiene che il meccanismo concorsuale prescelto, nel prevedere l'accesso alla qualifica superiore di tutto il personale ritenuto idoneo, realizzerebbe un illegittimo scivolamento automatico verso una posizione superiore.

2. — La Regione Calabria eccepisce l'inammissibilità del ricorso, prospettandone la assoluta genericità.

3. — L'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione non è fondata, in quanto il ricorso, sebbene succintamente argomentato, è chiaro e determinato e non lascia dubbi sull'oggetto della contestazione.

4. — Nel merito la questione è fondata.

4.1. — Come le stesse parti hanno ricordato nei propri atti, questa Corte ha riconosciuto nel concorso pubblico (art. 97, terzo comma, della Costituzione) la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (sentenze n. 34 del 2004, n. 194 del 2002, n. 1 del 1999, n. 333 del 1993, n. 453 del 1990 e n. 81 del 1983), ed ha ritenuto che possa derogarsi a tale regola solo "in presenza di peculiari situazioni giustificatrici", nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione) ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore.

La Corte ha, al riguardo, sottolineato che la regola del pubblico concorso può dirsi pienamente rispettata solo qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi (sentenza n. 194

del 2002). E, in particolare, ha riconosciuto che l'accesso al concorso può essere condizionato al possesso di requisiti fissati in base alla legge, anche allo scopo di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione. Tuttavia ciò può accadere "fino al limite oltre il quale possa dirsi che l'assunzione nella amministrazione pubblica, attraverso norme di privilegio, escluda, o irragionevolmente riduca, la possibilità di accesso per tutti gli altri aspiranti con violazione del carattere pubblico del concorso, secondo quanto prescritto in via normale, a tutela anche dell'interesse pubblico, dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione" (sentenza n. 141 del 1999).

Inoltre questa Corte ha chiarito (sentenze n. 218 del 2002, n. 373 del 2002 e n. 274 del 2003) che pure l'accesso dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate non sfugge, di norma, alla regola del pubblico concorso e che non sono pertanto ragionevoli norme che prevedano scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate selezioni o verifiche attitudinali) o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti.

4.2. — Alla luce di questo costante orientamento deve essere valutata la legge della Regione Calabria n. 28 del 2003.

Il legislatore regionale ha previsto (art. 1, comma 1) un concorso integralmente riservato per l'accesso alla qualifica di funzionario D3 ed ha stabilito (art. 1, comma 2) che tutti gli idonei presteranno servizio presso il dipartimento agricoltura, caccia e pesca.

Questa disposizione è viziata da evidente irragionevolezza per quanto riguarda la limitazione, al solo personale interno, della partecipazione al concorso.

Secondo la difesa regionale, questa limitazione dell'accesso al concorso si giustificerebbe, in quanto le attività tecnico-ispettive indicate nei numeri 4), 6), 7) e 8) della lettera a) del comma 1 dell'articolo 1 (e pertanto il controllo sistematico e periodico sulle colture agrarie e forestali, il controllo fitosanitario, la vigilanza e le analisi di laboratorio sui vegetali e sui prodotti vegetali e l'attuazione dei regolamenti comunitari relativi alla riduzione dell'impiego dei fitofarmaci) costituiscono funzioni che richiedono una esperienza professionale maturata in relazione alle specificità colturali e vegetali del territorio calabrese.

Questa argomentazione non è tuttavia condivisibile, in quanto presuppone una specificità, in senso assoluto, delle colture e della vegetazione calabrese nel panorama fitosanitario nazionale e comunitario, la quale, in tutta evidenza, non sussiste affatto. D'altra parte si deve rilevare che sono legittimati al concorso anche soggetti che svolgono funzioni tecniche o amministrative (art. 1, comma 1, lettera a, numeri 1, 2, 3 e 5, e lettera b), per le quali è del tutto inconferente il riferimento a questa presunta specificità assoluta delle colture e della vegetazione.

Nemmeno è condivisibile l'ulteriore argomentazione prospettata dalla Regione Calabria, secondo cui la normativa legale e contrattuale relativa al personale in questione delineerebbe un quadro complessivo all'interno del quale la progressione verticale costituirebbe la regola di sviluppo della carriera.

Non si può infatti negare che nella fattispecie il passaggio da un'area ad un'altra comporta l'accesso ad un nuovo posto di lavoro con relativa progressione in carriera ed è quindi soggetto al principio del pubblico concorso (cfr. sentenza n. 320 del 1997). Di conseguenza deve sussistere un ragionevole punto di equilibrio fra quest'ultimo principio e l'interesse a consolidare pregresse esperienze lavorative (cfr. sentenze n. 205 e n. 34 del 2004).

Alla luce di quanto sopra esposto deve, pertanto, ritenersi che la riserva concorsuale integrale a favore del personale indicato dall'art. 1, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Calabria n. 28 del 2003 è irragionevole e rende, complessivamente, la scelta legislativa regionale lesiva del parametro di cui all'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28 (Inquadramento degli ispettori fitosanitari).