

Luca De Lucia
Fabrizio Luciani

Anna Romeo
Simone Torricelli

CASI SCELTI
DI
DIRITTO AMMINISTRATIVO



G. Giappichelli Editore

PREMESSA

Nel volume sono raccolte alcune sentenze del giudice amministrativo, del giudice ordinario e della Corte costituzionale su temi relativi all'organizzazione amministrativa, al potere e al procedimento amministrativo, all'antigiuridicità dell'azione degli apparati pubblici e alle attività amministrative strumentali e di gestione.

L'obiettivo del lavoro è fornire materiale giurisprudenziale utile all'illustrazione teorica degli argomenti generalmente trattati in un corso di diritto amministrativo. La selezione non ha tuttavia pretesa di esaustività né rispetto ai temi che si è scelto di includere, né rispetto ai profili problematici che ciascuno di quei temi presenta.

Per ogni istituto (o gruppo di istituti) è stata fornita una breve presentazione utile a inquadrare i casi giurisprudenziali di volta in volta riportati. Le sentenze non sono state adattate o semplificate; è stato però eliminato il nome delle persone fisiche menzionate e sono stati omissi alcuni passaggi (più o meno consistenti) che avrebbero inutilmente reso complessa la lettura della pronuncia; in qualche caso, si è ritenuto preferibile sintetizzare la sentenza in forma di massima, comunque esplicativa della vicenda trattata.

Sebbene il volume sia il frutto dell'intensa collaborazione degli autori, il capitolo II è stato curato da Simone Torricelli, il capitolo III da Luca De Lucia, i capitoli V, VI e VII da Fabrizio Luciani e i capitoli VIII, IX e X da Anna Romeo.

I curatori

Parte I
ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

Capitolo I

PRINCIPI E MODELLI DI ORGANIZZAZIONE

Sommario: *Sezione I - Principi e norme costituzionali sull'organizzazione.* – 1. L'art. 97 della Costituzione. – 2. Il principio di imparzialità. – 3. Il principio di buon andamento. – 4. Il principio di separazione tra politica e amministrazione. – 5. Il principio di sussidiarietà verticale. – 6. L'autonomia comunale e provinciale; i poteri sostitutivi regionali e il potere di annullamento straordinario del governo. – 7. Il principio di sussidiarietà orizzontale. – *Sezione II - Modelli organizzativi (esempi).* – 1. L'ente pubblico: criteri per una definizione. – 2. Le autorità amministrative indipendenti. – 3. L'organismo di diritto pubblico. – 4. L'impresa pubblica. – *Sezione III - Micro organizzazione.* – 1. Organi ed uffici (rapporto organico). – 2. L'organo collegiale. – 3. I rapporti interorganici. – 4. Il funzionario di fatto.

In questo capitolo sono raccolti materiali giurisprudenziali relativi ad alcuni aspetti dell'organizzazione amministrativa. In particolare, la prima sezione è dedicata a una selezione di principi costituzionali (per l'applicazione dei principi di buon andamento e di imparzialità all'attività amministrativa relativa all'aggiudicazione di appalti pubblici, cfr. cap. VIII, sez. I); nella seconda sezione si riportano pronunce relative a quattro modelli organizzativi; la terza sezione si riferisce infine a nozioni e istituti della c.d. micro organizzazione.

Sezione I - Principi e norme costituzionali sull'organizzazione

1. L'art. 97 della Costituzione

L'art. 97 Cost. dispone che i pubblici uffici debbono essere organizzati in modo tale da garantire i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione; secondo la Corte costituzionale "il disposto dell'art. 97 si prefigge – nella direttiva costituzionale per la regolamentazione delle pubbliche attività, obiettivate a conseguire buon andamento ed imparzialità – la predisposizione di strutture e di moduli d'organizzazione, volti ad assicurare, appunto, ed attraverso questa, un'ottimale funzionalità" (234/1985). La norma costituzionale sottolinea dunque l'importanza del profilo organizzativo, poiché è in primo luogo attraverso le scelte organizzative attinenti alla struttura che si può garantire che l'attività che essa svolge possa risultare in concreto imparziale, efficiente, efficace ed economica. Tratteggia il quadro generale circa il potere organizzativo la decisione riportata di seguito, nella quale il Consiglio di Stato, prendendo spunto da un caso che attiene all'assegnazione di dirigenti ad un ente neo-costituito, richiama i vincoli costituzionali che limitano l'autonomia organizzativa.

Cons. St., V, 24.9.2019, n. 6417

1. –Con atto di appello, notificato nei tempi e nelle forme di rito, Vi. Gu. esprimeva di essere stato assunto dalla Provincia di Bari, nell'anno 2004, con la qualifica di dirigente e, come tale, preposto, quale titolare, al Servizio rifiuti e, quale incaricato, al Servizio ambiente.

Aggiungeva che, con nota prot. n. 7262 del 31 luglio 2009 il Dirigente del Servizio organizzazione, gestione e contabilità del personale della Provincia di Bari, gli aveva comunicato l'assegnazione, a decorrere dal 1° agosto 2009, alla neocostituita Provincia di Barletta – Andria – Trani: provvedimento adottato in attuazione della legge 11 giugno 2004 n. 148, istitutiva della nuova Provincia, il cui art. 2 prevedeva che *"le province di Bari e di Foggia proced[essero] alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche di personale e delibera[ssero] lo stato di consistenza del proprio patrimonio ai fini delle conseguenti ripartizioni, da effettuare con apposite deliberazioni della giunta, in proporzione al territorio e alla popolazione trasferiti alla nuova provincia"*.

Precisava che, al ridetto fine, con delibera di Giunta n. 170 del 5 novembre 2007, era stata stabilita la quota di personale da trasferire al nuovo Ente, nella percentuale del 23,50% (pari alla media dei valori percentuali del territorio e della popolazione dei Comuni appartenenti alla Provincia di Bari e ricadenti nella circoscrizione della nuova provincia): percentuale da applicarsi anche alla dirigenza, essendo, peraltro, stabilito che il trasferimento del personale non avrebbe dovuto incidere il livello di erogazione dei servizi e di svolgimento delle funzioni da parte dell'Ente cedente.

Era stato, altresì, previsto il ricorso a forme flessibili di utilizzo del personale dei due Enti cedenti presso il nuovo Ente, fino a che quest'ultimo si fosse dotato di una propria autonoma dirigenza.

Inoltre, a termini della medesima delibera, l'integrazione delle unità di personale – oltre quelle individuate tramite le procedure di mobilità volontaria – da cedere al nuovo Ente sarebbe dovuta avvenire attivando la procedura della mobilità coatta, ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 165/2001 e dell'art. 6 del CCNL 22.01.2004 del personale del comparto EE.LL., in base a criteri obiettivi e ispirati a principi di equità e trasparenza. (...)

2. –L'appellante aveva impugnato tali deliberazioni con rituale gravame proposto dinanzi al TAR per la Puglia – sede di Bari che, peraltro, con la sentenza epigrafata, resa nel contraddittorio delle parti con statuizione in forma semplificata, lo aveva inopinatamente respinto.

Avverso la ridetta statuizione, l'appellante insorgeva, lamentandone la complessiva erroneità ed ingiustizia ed auspicandone l'integrale riforma (...)

1. –L'appello non è fondato e va respinto. (...)

2. –Ciò posto, con un primo motivo di doglianza, l'appellante lamenta violazione ed erronea applicazione di legge, con riferimento all'art. 2 della l. 11 giugno 2004, n. 148, una ad eccesso di potere per erroneità od incongruità e perplessità della motivazione, illogicità, irrazionalità ed ingiustizia manifeste, disparità di trattamento e sviamento.

A suo dire, a fronte della denunciata illegittimità del ricorso alla procedura di trasferimento coattivo di personale, avrebbe errato il primo giudice nel ritenere incensurabile la relativa determinazione, in quanto rimessa alla ampia discrezionalità caratteristica dei provvedimenti amministrativi attinenti all'organizzazione generale dell'Ente.

Per contro, si sarebbe trattato di determinazione immotivata ed illogica, atteso che:

a) si sarebbe posta in contraddizione con la postulata necessità di garantire continuità dell'esercizio dei servizi e delle funzioni all'Ente cedente (onde sarebbe stato più logico assumere direttamente il personale dirigenziale nell'Ente di nuova costituzione);

b) la "tempistica" dell'operazione avrebbe creato una situazione disparitaria rispetto ai nuovi dirigenti assunti a seguito di pubblico concorso, implausibilmente esclusi dalla procedura di mobilità.

2.1. –Il motivo non è fondato.

L'appellante impugna (in quanto incidenti sulla propria posizione dirigenziale) gli atti macro-organizzativi con i quali, nei sensi di cui alla sintesi narrativa che precede, la Giunta provinciale della Provincia di Bari ha, a suo tempo, proceduto alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche di personale, ai fini delle conseguenti ripartizioni in proporzione al territorio e alla popolazione trasferiti alla neocostituita Provincia di Barletta – Andria – Trani e volte, altresì, a determinare i criteri obiettivi circa i requisiti soggettivi ed oggettivi posseduti alla data del 31.12.2008, in base ai quali si sarebbe dovuto procedere alla mobilità coatta del personale in servizio presso la Provincia di Bari.

In proposito, vale ribadire (cfr., da ultimo ed in termini generali, Cons. Stato, sez. V, 3 settembre 2018, n. 5143) che la determinazione delle linee fondamentali di organizzazione degli uffici pubblici (comprendente della

individuazione di quelli di maggiore rilevanza, dei modi di conferimento della relativa titolarità e della determinazione delle relative dotazioni organiche) è rimessa – sulla base di “*principi generali*” fissati dalla legge – a ciascuna amministrazione pubblica, che vi provvede mediante “*atti organizzativi*” (cfr. artt. 2 e 5 d. lgs. n. 165/2001), complessivamente ispirati a criteri di *funzionalità, flessibilità, trasparenza ed imparzialità*, idonei a tradurre e compendiare, in prospettiva programmatica ed infrastrutturale, i principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità (art. 97 Cost.) e a perseguire la complessiva efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa (art. 1 l. n. 241/1990).

Sebbene non sia revocabile in dubbio che siffatti “*atti organizzativi*” rientrino pienamente nel novero dei *provvedimenti amministrativi* e siano, in quanto tali, soggetti al relativo statuto (che ne impone la complessiva verifica di *legittimità*, la soggezione alle norme sulla *competenza*, il rispetto dei canoni di *ragionevolezza*, la garanzia di *imparzialità* e ne legittima il corrispondente sindacato giurisdizionale da parte del giudice amministrativo, anche in punto di *adeguatezza delle premesse istruttorie* e di *idoneità giustificativa sul piano motivazionale*: cfr. Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 2009, n. 3728), è vero, tuttavia, che gli ampi margini della scolpita logica di autoorganizzazione postulano ed impongono, per tradizionale e consolidato intendimento, il riconoscimento di una lata discrezionalità decisionale.

L’assunto discende, del resto, dal rilievo che – pur essendo anche l’attività amministrativa di matrice organizzativa assoggettata al principio di legalità (art. 97 Cost., nella parte in cui postula una base legale ad ogni attribuzione competenzaale) – i relativi procedimenti (di attitudine caratteristicamente *infrastrutturale* o *interna* o *programmatoria*) non sono destinati ad incidere, se non in via mediata, sulle posizioni soggettive dei consociati, in quanto destinatari dell’azione amministrativa: al ridetto livello macro – organizzativo, l’amministrazione non entra, infatti, in relazione diretta con i titolari di situazioni giuridiche soggettive, ma crea soltanto i presupposti alla instaurazione di rapporti giuridicamente rilevanti con tali soggetti.

Ne risulta corrispondentemente attutito (se pur non eliso, non trattandosi propriamente di autonomia) il profilo garantistico del momento giustificativo, che legittima – come tale – un *sindacato limitato al travisamento del fatto o al manifesto eccesso di potere*.

Si dovrà, con ciò, ribadire che sussiste, nella adozione dei provvedimenti in questione, una discrezionalità che, per un verso – non strutturandosi in termini di confronto comparativo di posizioni e di interessi pubblici e privati, nella logica della determinazione conclusiva dei procedimenti ad efficacia esterna – ridimensiona, pur senza elidere, l’intensità dell’onere motivazionale e, per altro e consequenziale verso, limita il sindacato giudiziario alle ipotesi di conclamata ed evidente abnormità.

A livello di enti locali, gli esposti principi hanno trovato conferma positiva a partire dalla legge n. 127 del 1997 che, nel modificare l’art. 51 della legge n. 142 del 1990, ha cambiato la competenza ad adottare il regolamento degli uffici e dei servizi, attribuendolo (unico, non a caso, fra tutti i regolamenti) alla Giunta, proprio per porre in evidenza che la organizzazione degli uffici degli enti locali è vicenda intrinsecamente collegata con il potere operativo.

Nella medesima logica si collocano le scelte organizzative effettuate in attuazione dell’art. 2, comma 1 della legge n. 148/2004 (legge istitutiva della Provincia di Barletta – Andria – Trani), la quale prevedeva che le province di Bari e di Foggia procedessero alla “*ricognizione delle proprie dotazioni organiche di personale*” e deliberassero “*lo stato di consistenza del proprio patrimonio*” ai fini delle conseguenti ripartizioni, da effettuare con apposite deliberazioni della Giunta, in proporzione al territorio e alla popolazione trasferiti alla nuova Provincia.

Le relative valutazioni, non inficcate, come si chiarirà, da emergenti e macroscopiche illogicità, sono da ritenersi, perciò, come esattamente statuito dal primo giudice, afferenti al merito amministrativo: non essendo certamente sindacabile, di per sé ed in quanto tale, la scelta di trasferire un dirigente, come l’odierno appellante, a dispetto della sua personale preposizione ad un settore (obiettivamente) indispensabile, come il Servizio rifiuti.

Ed è evidente, altresì, che l’affermazione secondo cui “*sarebbe stato più ragionevole assumere dirigenti presso l’Ente di nuova istituzione*” non può essere ritenuta pertinente: e ciò non solo perché l’art. 2 l. n. 148/2004 non contemplava neppure la possibilità, in sede di prima attuazione, di procedere alla indizione di nuovi concorsi finalizzati all’assunzione di personale con qualifica dirigenziale; ma anche perché, di nuovo, le relative scelte di ordine macro-organizzativo, in quanto non palesemente ingiustificabili od irragionevoli, si sottraggono al sindacato giurisdizionale, che impingerebbe implausibilmente in valutazioni di merito amministrativo. (...)

3. –Sotto un secondo e concorrente profilo critico, l’appellante censura la decisione impugnata, nella parte in cui, nel respingere le proprie ragioni di doglianza, ha ritenuto normativamente *non precluso* il contestato ricorso alla mobilità coatta: a suo dire, ancorché sicuramente non (vincolativamente) precluso, lo stesso non sarebbe stato, nondimeno, neppure *imposto* o semplicemente *autorizzato*, considerato il silenzio della norma sul punto.

Per tal via, l’Amministrazione avrebbe *in thesi* potuto scegliere fra una gamma di possibilità – mobilità volon-

taria, mobilità triangolare, criterio della localizzazione dell'ufficio, ecc. – il che avrebbe imposto, tuttavia, adeguata e congrua motivazione in ordine alla opzione privilegiata, quale non era dato, in concreto, riscontrare.

Semmai, con la deliberazione di Giunta n. 201 del 23 luglio 2009, era stata rimarcata proprio l'opportunità di *non favorire* il ricorso alla mobilità coatta, in considerazione suo impatto sociale e lavorativo prospetticamente negativo.

3.1. –Anche tale motivo è infondato.

Proprio perché il ricorso alla mobilità coatta *non era né imposto né escluso* dalla normativa di riferimento (muta sul punto), è evidente che la relativa scelta si collocasse sul già illustrato crinale delle opzioni di ordine macro-organizzativo, che non richiedevano, come tali, motivazioni particolarmente stringenti (segnatamente intese ad evidenziare la preferenza per il criterio adottato, quale alternativa alle altre possibilità). (...)

2. Il principio di imparzialità

L'organizzazione dell'amministrazione deve essere tale da consentire a quest'ultima di svolgere le proprie attività in modo imparziale, dunque senza compiere discriminazioni e tenendo in adeguata considerazione gli interessi rilevanti, senza trascurarne pregiudizialmente alcuno. Ne costituisce una prima immediata attuazione la regola costituzionale del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi, preordinata anche a comporre un apparato burocratico selezionato su criteri di merito (cfr. parte IV, cap. IX, sez. I). Ma ne costituiscono altresì attuazione le numerose norme che tendono a prevenire l'insorgere di conflitti di interesse, innanzitutto ponendo vincoli al modo nel quale certi organi debbono essere formati (lo esemplifica il caso riportato, relativo alla presenza di esponenti di rappresentanze sindacali in una commissione di concorso), o di quelle che impongono che i componenti siano dotati di adeguata qualificazione tecnica (T.A.R. Lazio, Roma, III, 13.6.2016, n. 6761), o siano scelti attingendo da albi tenuti da soggetti preposti a garantire l'integrità degli iscritti (come ANAC: si vedano le riflessioni svolte sul punto dalla Corte costituzionale, sent. n. 166/2019).

T.A.R. Campania, Napoli, VIII, 3.4.2019, n. 1844

1. Con bando pubblicato sulla G.U.R.I., IV Serie Speciale, n. 56 del 15 luglio 2011, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca indicava una procedura concorsuale per esami e titoli per il reclutamento di dirigenti della scuola primaria, secondaria di primo grado, secondaria di secondo grado e degli istituti educativi, per n. 2.386 posti complessivi, di cui n. 224 per la Regione Campania. (...)

6. Alla procedura concorsuale partecipava la ricorrente, la quale, dopo aver superato la prova scritta, non superava la prova orale.

7. La medesima ricorrente, col ricorso in epigrafe, impugnava i seguenti atti, (...) d.d.g. dell'Ufficio scolastico regionale della Campania, prot. n. AOODRCA/RU 13599, del 6 ottobre 2011 (recante la costituzione della commissione giudicatrice); — d.d.g. dell'Ufficio scolastico regionale della Campania, prot. n. AOODRCA/RU/3, del 3 gennaio 2012, (recante integrazione della commissione giudicatrice con la nomina, quali ulteriori componenti, di Se. An., Mo. Al., Bu. Gi. e Ta. An.); (...).

8. Formulava a sostegno del gravame le seguenti censure:

(...) C) Sulla composizione della Commissione Esaminatrice

6) violazione dell'art. 35, comma 3, lett. e, del d.lgs. n. 165/2001; violazione del d.p.r. n. 487/1994; violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; (...).

1. Il ricorso si palesa infondato. (...)

8. (...) nelle procedure di reclutamento presso amministrazioni pubbliche le commissioni giudicatrici devono essere formate "...esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o

designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali”.

Dello stesso tenore è il precetto contenuto nell’art. 8, secondo comma, del D.P.R. 9 maggio 1994 n. 487, che recita: “le commissioni esaminatrici di concorso sono composte da tecnici esperti nelle materie oggetto del concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime e non possono farne parte...coloro che ricoprono cariche politiche o che siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali...”.

La ratio dell’art. 35 (che riprende la formulazione già contenuta nell’art. 8 del D.Lgs. 3 febbraio 1993 n. 29) risiede nell’intento di eliminare il sospetto di condizionamenti nell’assunzione e nell’avanzamento dei pubblici dipendenti da parte di soggetti che rivestono un ruolo decisivo nell’ambito dell’amministrazione che indice il concorso, oppure in generale nell’ambito politico, sindacale e professionale. Tanto in applicazione dei principi costituzionali che governano l’azione amministrativa: difatti, l’art. 97, primo comma, della Costituzione individua nella “imparzialità” dell’amministrazione uno dei principi essenziali cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l’organizzazione dei pubblici uffici. Alla salvaguardia di tale principio si collegano anche le norme costituzionali che individuano nel concorso il mezzo ordinario per accedere agli impieghi pubblici (art. 97) e che pongono i pubblici impiegati al servizio esclusivo della Nazione (art. 98).

Secondo quanto statuito dalla Corte Costituzionale (sentenza 15 ottobre 1990 n. 453), nell’insieme delle predette norme costituzionali viene ad esprimersi la distinzione più profonda tra politica e amministrazione, tra l’azione del governo – che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l’azione dell’amministrazione – che, nell’attuazione dell’indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche.

Si spiega, dunque, come in questa prospettiva, collegata allo stesso impianto costituzionale del potere amministrativo nel quadro di una democrazia pluralista, il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resti il metodo migliore per la provvista di organi chiamati a esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione, sempreché questo metodo sia ispirato al rispetto rigoroso del principio di imparzialità.

In base ai suesposti principi, nella formazione delle commissioni il carattere esclusivamente tecnico del giudizio deve risultare salvaguardato da ogni rischio di deviazione verso interessi di parte o comunque diversi da quelli propri del concorso, il cui obiettivo non può essere altro che la selezione dei candidati migliori. Tale esigenza impone che, nella composizione delle commissioni, la presenza di tecnici o esperti – interni o esterni all’amministrazione, ma in ogni caso dotati di adeguati titoli di studio e professionali rispetto alle materie oggetto di prova – debba essere, se non esclusiva, quanto meno prevalente, tale da garantire scelte finali fondate sull’applicazione di parametri neutrali e determinate soltanto dalla valutazione delle attitudini e della preparazione dei candidati (Corte Costituzionale sent. n. 453/1990 cit.).

Pertanto, è evidente che l’art. 35 del Testo Unico sul pubblico impiego introduce una condizione ostativa per la selezione dei commissari di concorso che, come si è visto, non devono essere esponenti sindacali: trattandosi di disposizione che interferisce con libertà costituzionalmente tutelate (artt. 18,39 e 49 Cost.), essa va interpretata in maniera strettamente attinente alla finalità perseguita, trattandosi di norma eccezionale, non suscettibile di estensione analogica.

Con specifico riferimento al settore sindacale, dalla chiara lettura dell’art. 35 del D.Lgs. 165/2001 emerge che non possono far parte della commissione esaminatrice i soggetti che: a) svolgano funzioni di rappresentanza sindacale; b) siano designati da organizzazioni sindacali.

Conviene ora interrogarsi sul significato e, quindi, sull’ambito di applicazione delle ipotesi di incompatibilità.

Partendo dall’ultima nozione (“designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali”), occorre rilevare che essa non pone particolari problemi di carattere interpretativo: la disposizione si riferisce con tutta evidenza ai membri scelti in ragione dell’appartenenza ad una associazione sindacale (Consiglio di Stato, Sez. V, 23 ottobre 2007 n. 5572), piuttosto che nominati in ragione della relativa qualificazione professionale (“*ratione officii*”).

Al riguardo, la Corte Costituzionale (sentenze 15 ottobre 1990 n. 453 e 23 luglio 1993 n. 333) ha statuito che si appalesa ingiustificata la presenza come membri di commissione di esponenti designati dalle rappresentanze sindacali, i quali sono per definizione espressione di interessi non riconducibili a valori di carattere neutrale e distaccato (cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. V, 3 ottobre 2002 n. 5202 ove si dà rilievo al profilo della mancanza dell’imparzialità necessaria per effettuare una valutazione oggettiva dei candidati). Si è altresì osservato che tale componente sindacale – la cui esclusione dalle commissioni giudicatrici dei concorsi pubblici è stata gradualmente attuata nell’ordinamento legislativo statale fino ad essere totalmente applicata con l’art. 8 del D.Lgs. 29/1993

(riprodotto dall'art. 35 D.Lgs. 165/2001) – si pone in stridente contrasto con il principio di imparzialità, ove si consideri che la designazione dei singoli rappresentanti può riguardare dipendenti di qualsiasi livello, così che può accadere che facciano parte della commissione giudicatrice persone appartenenti a livelli inferiori rispetto a quelli dei candidati o, addirittura, soggetti direttamente interessati al passaggio di livello di cui si tratta.

Quanto ai “rappresentanti sindacali” citati dall'art. 35 del Testo Unico sul pubblico impiego, può utilmente richiamarsi la circolare n. 11 del 2010 del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri concernente l'applicazione dell'art. 53, comma 1 *bis*, del D.Lgs. 165 del 30 marzo 2001, in tema di requisiti per il conferimento di incarichi di direzione del personale nelle pubbliche amministrazioni (secondo cui “Non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni.”).

Nel definire il concetto di “carica in organizzazioni sindacali”, la circolare ha chiarito che la mera iscrizione quale associato ad un sindacato o ad un partito politico non ha alcun rilievo ai fini dell'applicazione della disposizione. Viceversa, si ritiene coerente con le finalità perseguite dal legislatore attribuire rilievo al ruolo che il soggetto assume e svolge nell'ambito dell'organizzazione sindacale.

Detto ruolo non può essere quello di semplice iscrizione e militanza priva di funzione direzionale: viceversa, sono richiesti la partecipazione alle scelte dell'organizzazione medesima e lo svolgimento di compiti di reale impulso all'attività mediante la decisione, l'adozione e l'esternazione di atti gestionali secondo quanto previsto negli atti costitutivi e negli statuti del sodalizio sindacale.

A sostegno di tale opzione ermeneutica milita l'art. 3, comma 2, del D.Lgs. 16 settembre 1996 n. 564 che, nell'ambito della disciplina relativa alla contribuzione figurativa per le posizioni di aspettativa sindacale e politica, definisce cariche sindacali “quelle previste dalle norme statutarie e formalmente attribuite per lo svolgimento di funzioni rappresentative e dirigenziali a livello nazionale, regionale e provinciale o di comprensorio, anche in qualità di componenti di organi collegiali dell'organizzazione sindacale” (cfr. circolare 11 del 2010).

Tali principi possono essere applicati anche all'art. 35 del D.Lgs. 165/2001 e, pertanto, coerentemente con l'intento sopra enunciato di interpretare la norma in senso stretto, non si ritiene integri il concetto di “rappresentante sindacale” la mera iscrizione o militanza in un sindacato ovvero la circostanza di svolgere attività nell'associazione in mancanza della titolarità delle funzioni sopra indicate, poiché in tal caso risulta assente il potere di assumere decisioni autonomamente rilevanti nell'organizzazione e per l'organizzazione sindacale. La diversa ermeneutica si appalesa eccessivamente discriminatoria e lesiva dei principi costituzionali concernenti la libertà di associazione ex artt. 18,39 e 49 della Costituzione, poiché finirebbe per penalizzare coloro che, pur essendo in possesso di adeguata professionalità, non potrebbero comporre le commissioni giudicatrici solo perché appartenenti ad una associazione sindacale.

In altri termini, per integrare la causa di incompatibilità in esame, è necessario verificare se il soggetto ricopra incarichi di dirigente sindacale e se agisca, in virtù di un atto formale, in nome e per conto dell'associazione quale funzionario delegato.

Pertanto, rientra nel concetto di rappresentante sindacale (ostativo all'assunzione della qualifica di componente della commissione esaminatrice), l'assunzione dell'incarico di dirigente sindacale nell'ambito delle Rappresentanze Sindacali Aziendali (c.d. R.S.A.) che, nel settore del lavoro pubblico, sono costituite dalle organizzazioni sindacali rappresentative e si presentano come articolazioni periferiche del sindacato (art. 42, secondo comma, del D.Lgs. 165/2001) e di componente della Rappresentanza Sindacale Unitaria (c.d. R.S.U.) costituita a seguito di elezione di candidati in liste presentate dalle organizzazioni sindacali (art. 42, quarto comma, del D.Lgs. 165/2001) ed i cui componenti sono equiparati ai dirigenti delle R.S.A. (art. 42, sesto comma, del D.Lgs. 165/2001).

9. Tanto illustrato in punto di diritto, può procedersi all'esame della posizione contestata in seno alla commissione esaminatrice che riguarda il componente della terza sottocommissione esaminatrice dott.ssa Gi. Bo.

In particolare, non appare comprovato che, al tempo della nomina, quest'ultima versasse nelle condizioni di incompatibilità dettate dall'art. 35. Ebbene, la suddetta componente non può essere qualificata come “designata dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali”, poiché non risulta che la relativa individuazione sia stata effettuata dai sindacati o che sia stata scelta in ragione dell'appartenenza ad una associazione sindacale ma è stata nominata con decreto dirigenziale dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Campania del 3 gennaio 2012 in ragione della relativa qualificazione professionale (“*ratione officii*”).

Né risulta che il ruolo ricoperto dalla prof. Gi. Bu. nella FLC – CGIL, così come indicato dalla parte ricorrente (referente per l'istruzione tecnico – professionale nella predetta Federazione e componente dell'Osservatorio

Regionale di Monitoraggio per la Formazione e l'Aggiornamento del Personale della Scuola), integrasse la qualità di "rappresentante sindacale" ex art. 35 D.Lgs. 165/2001, così come precedentemente tratteggiata.

In altri termini, non risulta documentato che – all'epoca della nomina nella commissione esaminatrice – la prof.ssa Bu. fosse titolare di cariche sindacali attributive del potere di concorrere alle scelte dell'organizzazione sindacale e di assumere decisioni autonomamente rilevanti in nome e per conto del sindacato medesimo ed in favore dei propri iscritti, ad esempio nella contrattazione collettiva di categoria.

3. Il principio di buon andamento

Il principio del buon andamento impone all'amministrazione un'organizzazione che possa assicurare efficienza, efficacia ed economicità. Ciò presuppone tra l'altro che certe competenze vengano attribuite ad enti che siano adeguati a svolgerle (questione affrontata nel primo caso riportato di seguito). La Corte costituzionale ha anche fatto ricorso al principio di buon andamento per dichiarare l'incostituzionalità di una legge che favorisce i disabili nella progressione di carriera (il secondo caso riportato), come anche in relazione alla questione di costituzionalità dell'abolizione della facoltà dell'amministrazione di trattenere dipendenti che hanno superato l'età massima pensionabile (il terzo). Si trovano ancora importanti applicazioni del principio di buon andamento a proposito della deroga all'obbligo del concorso pubblico per l'accesso agli impieghi, nonché a proposito del c.d. spoils system (cfr. parte IV, cap. IX, rispettivamente sez. I, par. 2, e sez. II, par. 2). Confrontando queste diverse decisioni, si può osservare come, in certi casi, le esigenze di imparzialità e buon andamento coincidono (selezionare sulla base del merito assicura parità di trattamento tra chi aspira al posto, ma consente anche di scegliere chi ha le maggiori capacità e attitudini per operare proficuamente), mentre in altri si pongono in conflitto (come quando si deroga al pubblico concorso per esigenze di funzionalità della pubblica amministrazione o si limita la durata dell'incarico del dirigente, subordinandone il rinnovo alla valutazione dei risultati dell'attività svolta).

Corte cost., 13.4.2017, n. 86

(...) 1. – Il Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, con sentenza non definitiva del 9 ottobre 2014, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 118 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 20, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui ha disposto la soppressione della Stazione Sperimentale per l'Industria delle Conserve Alimentari (di seguito: SSICA) ed il trasferimento dei relativi compiti ed attribuzioni alla Camera di commercio di Parma.

(...) 2.3. – Nel merito, il rimettente osserva che la norma in esame è collocata nel Capo II del d.l. n. 78 del 2010, il cui titolo («Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi») dimostrerebbe che *ratio* della stessa sarebbe stata di realizzare «un significativo risparmio di spesa attraverso la soppressione di enti ritenuti costosi per l'erario e non più strategici per il perseguimento dell'interesse pubblico nazionale» e, appunto per questo, ne evidenzerebbe l'irragionevolezza.

La soppressa Stazione Sperimentale era infatti finanziata in misura preponderante con i contributi delle imprese del settore conserviero e, dunque, non sussisterebbe «la primaria finalità perseguita dal legislatore, coincidente con esigenze di risparmio della spesa pubblica».

2.3.1. – Secondo il giudice a quo, la norma violerebbe il principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione), realizzando una discriminazione tra gli operatori economici dell'industria conserviera. Quelli di essi che non hanno la propria sede nella provincia di Parma godrebbero di minore rappresentatività negli organi camerali rispetto

agli imprenditori che in questa hanno la loro sede e, dunque, «potrebbero essere discriminati» nella determinazione delle politiche gestionali e nelle scelte strategiche della Azienda speciale.

2.3.2. – Il trasferimento dei compiti e delle funzioni in esame alla CCAA di Parma si porrebbe, altresì, in contrasto con i principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), poiché essa «non ha competenze e strutture adeguate ad assicurare il corretto ed unitario esercizio delle funzioni trasferite su tutto il territorio nazionale».

Il principio di imparzialità sarebbe leso, poiché la CCAA di Parma, per legge e per statuto, dovrebbe perseguire gli interessi dei propri iscritti e del tessuto economico della provincia; conseguentemente, «non appare ente adeguato a svolgere in modo imparziale le attribuzioni conferite in favore di tutti gli imprenditori del settore conserviero operanti a livello nazionale».

Ad avviso del rimettente, il citato art. 7, comma 20, violerebbe, dunque, i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118 Cost.). L'allocazione delle funzioni amministrative ad un livello prossimo ai destinatari delle stesse è aderente al modello di sussidiarietà verticale delineato dalla Costituzione, purché ne sia garantito il corretto ed omogeneo esercizio. Tuttavia, nella specie, la dimensione locale della camera di commercio, «non sembrerebbe prima *facie* compatibile con l'ottimale ed unitario esercizio di quelle funzioni in favore di tutti gli operatori della industria conserviera nazionale». L'art. 1 della legge 29 dicembre 1983, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), imprimerebbe alle stesse «un perimetro d'azione necessariamente localistico che appare inconciliabile, proprio in corretta applicazione del principio di sussidiarietà, con la proficua tutela di interessi di categoria che trascendono l'ambito strettamente locale».

Il recupero della rappresentatività degli interessi a livello nazionale neppure potrebbe avvenire «a livello di Unioncamere», la quale, in virtù delle previsioni del relativo statuto e dell'art. 7 della legge n. 580 del 1993, rappresenta gli interessi generali delle camere di commercio presenti sul territorio nazionale. Tale rappresentanza, in quanto riferita agli interessi generali del sistema camerale italiano, non inciderebbe sulla sfera di autonomia di ciascuna camera di commercio, sui compiti e sulle funzioni attribuite alle stesse, ancora più quando, come nella specie, siano state trasferite ad organismi appositamente istituiti, posti sotto la vigilanza dell'ente camerale territoriale. (...)

4. – Nel merito, la questione non è fondata, nei sensi di cui in motivazione.

4.1. – Il rimettente censura la norma in esame in riferimento all'art. 3 Cost., denunciandone, sotto un primo profilo, l'irragionevolezza intrinseca, per incoerenza rispetto alla finalità della stessa, identificata nel conseguimento di un risparmio di spesa.

Relativamente a questo profilo, va ricordato che questa Corte ha desunto dall'art. 3 Cost. un canone di "razionalità" della legge svincolato da una normativa di raffronto, rintracciato nell'esigenza di conformità dell'ordinamento a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica (sentenza n. 87 del 2012). Il principio di ragionevolezza è dunque leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come «contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata» (sentenza n. 416 del 2000). Tuttavia, «non ogni incoerenza o imprecisione di una normativa può venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità» (sentenza n. 434 del 2002), consistendo il giudizio di ragionevolezza in un «apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la "causa" normativa che la deve assistere» (sentenze n. 89 del 1996 e n. 245 del 2007) che, «quando è disgiunto dal riferimento ad un *tertium comparationis*, può trovare ingresso solo se l'irrazionalità o iniquità delle conseguenze della norma sia manifesta e irrefutabile» (sentenza n. 46 del 1993).

Alla luce di detti principi, l'enfaticizzazione della realizzazione di un risparmio di spesa, nei termini sostenuti dal rimettente, non è corretta. Il d.l. n. 78 del 2010 reca, infatti, «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica». Quest'ultima locuzione, autonomamente valutabile, è richiamata nella premessa del decreto, nella quale è sottolineata l'esigenza di «emanare disposizioni» anche «per il rilancio della competitività economica». La soppressione di determinati enti pubblici e le modalità di allocazione delle relative funzioni sono state dunque altresì ispirate all'esigenza, espressamente enunciata, di accrescere la competitività, attraverso un'opera di razionalizzazione organizzativa.

La verifica della coerenza finalistica della norma va, inoltre, condotta avendo riguardo all'evoluzione della disciplina delle Stazioni Sperimentali per l'industria.

Queste ultime sono organizzazioni di risalente tradizione, che svolgevano, in collaborazione con i settori produttivi di riferimento, attività di sperimentazione e di ricerca industriale finalizzate al sostegno della competitività delle imprese. La SSICA fu istituita con decreto reale del 2 luglio 1922, n. 1396 (Regia Stazione sperimentale per l'industria delle Conserve Alimentari in Parma), con sede presso i locali forniti dalla Camera di commercio di

Parma, all'esito di un'evoluzione che rinviene le sue radici alla fine del 1800 ed aveva visto assumere da parte delle industrie di settore del territorio parmigiano una funzione di rilievo. Anteriormente, e successivamente, sono state istituite altre Stazioni Sperimentali, tutte connotate, fin dalle origini, dalla localizzazione in base al criterio della pertinenza e rilevanza dell'industria di riferimento in relazione ad una determinata area territoriale. Il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 540 (Riordino delle stazioni sperimentali per l'industria, a norma dell'articolo 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59) le ha configurate quali «enti pubblici economici» sottoposti «alla vigilanza del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato» (art. 2, comma 1), senza tuttavia introdurre modificazioni sostanziali all'attività delle stesse (primariamente consistente nella «attività di ricerca industriale e attività di sviluppo precompetitiva», art. 2, comma 2, lettera a) ed al criterio di localizzazione, tenuto conto dell'inerenza dell'attività di ricerca e sperimentazione ai settori produttivi peculiarmente sviluppati in determinate aree territoriali del Paese.

La norma censurata ha, infine, disposto la soppressione delle Stazioni Sperimentali, prevedendo che la relativa attività sia svolta dalle camere di commercio nella cui circoscrizione territoriale esse avevano sede, demandando ad un decreto interministeriale l'individuazione di «tempi e concrete modalità di trasferimento dei compiti».

Nel quadro della lunga e complessa evoluzione della disciplina delle Stazioni Sperimentali, il citato art. 7, comma 20, ha realizzato una soluzione riconducibile – come dedotto dall'interveniente e dalla Camera di commercio di Parma – all'ampia discrezionalità spettante al legislatore ordinario nella scelta delle misure organizzative. Tale scelta non è stata manifestamente irragionevole, in quanto ispirata all'esigenza di razionalizzarne l'organizzazione, in vista del recupero della competitività economica, tenendo conto delle finalità, delle origini (anche storiche) delle Stazioni Sperimentali e delle ragioni della costante localizzazione delle stesse sulla scorta del criterio di inerenza dell'attività a determinate realtà produttive primariamente esistenti in dati ambiti territoriali. La norma in esame non ha appunto avuto ad oggetto soltanto la SSICA, ma ha realizzato un intervento che ha interessato tutte le Stazioni Sperimentali.

4.2. – Il secondo profilo di censura concernente l'art. 3 Cost. consiste in argomentazioni inscindibilmente connesse con quelle svolte in relazione agli art. 97 e 118 Cost. Le deduzioni inerenti a quest'ultimo parametro costituzionale sono, infatti, prive di autonomia, poiché convergono tutte nel denunciare l'ipotizzata inidoneità delle camere di commercio a svolgere compiti non connotati da dimensione localistica (tenuto conto delle competenze alle stesse spettanti e delle strutture delle quali dispongono) e, quindi, vanno esaminate congiuntamente.

4.2.1. – Anche in relazione a detto profilo, la questione non è fondata.

4.2.2. – Il contenuto delle censure impone di ricordare che le Camere di commercio, fin dalla loro istituzione (con legge 6 luglio 1862, n. 680, recante «Per l'istituzione e l'ordinamento delle camere di commercio ed arti») hanno assunto un duplice volto: da un lato organi di rappresentanza delle categorie mercantili; dall'altro strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche, tanto da assumere successivamente (con la legge 20 marzo 1910, n. 121, recante «Riordinamento delle camere di commercio e arti del regno» e con il regolamento di attuazione approvato con regio decreto 19 febbraio 1911, n. 245) la natura di enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica.

La qualificazione di ente pubblico fu mantenuta con la riforma realizzata negli anni venti del secolo scorso. Il successivo sviluppo fu caratterizzato, tra l'altro, dallo svolgimento di funzioni loro demandate quali nuovi organi periferici dello Stato, alle dipendenze del Ministro delle corporazioni (sotto forma di Consigli provinciali dell'economia corporativa, in cui erano state trasformate le Camere di commercio) e, in seguito, del Ministro dell'industria e del commercio, allorché furono ricostituite come enti, a circoscrizione provinciale, di coordinamento e rappresentanza degli interessi commerciali, industriali ed agricoli della provincia e fu avviato il ripristino della elezione degli organi da parte della categorie, attuato infine con la legge n. 580 del 1993. Le camere di commercio risultarono titolari di funzioni proprie e di funzioni delegate da parte di amministrazioni statali, come affermato da questa Corte, sottolineando appunto che «l'organizzazione delle Camere di commercio interessa anche lo Stato» (sentenza n. 15 del 1957).

Tale natura delle Camere di Commercio è stata sostanzialmente mantenuta successivamente all'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382), fino a quando la legge n. 580 del 1993 le ha configurate quali «enti autonomi di diritto pubblico», stabilendo che «svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali» (art. 1, comma 1).

La legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), ha portato a più coerente svolgimento il disegno del d.P.R. n. 616 del 1977, allentando i controlli statali. Nondimeno, il riferimen-

to all'ambito locale non è stato ritenuto limitativo dell'attività svolta e non ha impedito alle camere di commercio, anche dopo le riforme realizzate con la legge n. 580 del 1993 e con il d.lgs. n. 23 del 2010, di svolgere funzioni di interesse generale, necessarie per la tutela dei consumatori e per la promozione di attività economiche.

È stato infatti previsto che le camere di commercio possono incidere sullo stato soggettivo degli operatori economici attraverso, ad esempio, la tenuta del registro delle imprese o di taluni albi professionali (art. 2, comma 2, lettera a, della legge n. 580 del 1993). Ad esse sono state attribuite le funzioni degli Uffici metrici provinciali e di taluni uffici periferici del Ministero (art. 20, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»); presso le stesse è stato individuato un responsabile delle attività finalizzate alla tutela del consumatore e della fede pubblica, con particolare riferimento ai compiti in materia di controllo di conformità dei prodotti e strumenti di misura già svolti da detti uffici (art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998); è stato previsto che i comuni possono stipulare convenzioni con le camere di commercio, per la realizzazione dello sportello unico (art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998); è stata stabilita la possibilità di svolgere compiti di ausilio dello Stato nell'attività di programmazione economica e finanziaria, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione (art. 24, comma 1, lettera c, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante «Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59»); è stata prevista la facoltà di «costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori e utenti», di «predisposizione di contratti-tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti» e di «promozione di forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti» (art. 2, comma 2, lettere g, h, i, della legge n. 580 del 1993).

Tale quadro è stato confermato dalle leggi di attuazione della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, anche alla luce del disposto dell'art. 7, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Peraltro, se la disciplina vigente alla data di emanazione della norma censurata stabiliva che «le camere di commercio, singolarmente o in forma associata, esercitano, inoltre, le funzioni ad esse delegate dallo Stato e dalle regioni, nonché i compiti derivanti da accordi o convenzioni internazionali, informando la loro azione al principio di sussidiarietà» (art. 2, comma 1, della legge n. 580 del 1993), le modifiche da ultimo realizzate dal d.lgs. n. 219 del 2016 neppure hanno segnato una deriva esclusivamente localistica dei compiti delle stesse (come risulta anche dall'art. 2, comma 4, della legge n. 580 del 1993, nel testo modificato da detto decreto legislativo).

È accaduto, quindi, che sino alla legge n. 580 del 1993 carattere locale degli interessi e matrice statale degli organi chiamati a rappresentarli convivevano in una figura istituzionale difficilmente definibile. Detta legge ha configurato la camera di commercio quale ente pubblico «che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione, diventando anche potenziale destinatario di deleghe dello Stato e della Regione» (sentenza n. 477 del 2000). Da ultimo, questa Corte ha affermato che l'art. 1, comma 1, della legge n. 580 del 1993 «non contempla affatto l'asserita attribuzione a dette Camere della natura di enti locali, ma sancisce che [...] sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale» (sentenza n. 29 del 2016), retti dal principio di sussidiarietà, ai quali sono attribuiti compiti che, se necessario, possono essere disciplinati in «maniera omogenea in ambito nazionale» (sentenza n. 374 del 2007).

Le modifiche da ultimo realizzate, benché pregnanti, non hanno alterato i caratteri fondamentali delle camere di commercio. È stata infatti realizzata una razionalizzazione e riduzione dei costi del sistema camerale, confermando, tra le altre: l'attribuzione dei compiti in materia di pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; le funzioni specificatamente previste dalla legge in materia di tutela del consumatore e della fede pubblica, vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale; le competenze in materia di rilevazione dei prezzi e delle tariffe, rafforzando la vigilanza da parte del Ministero dello sviluppo economico (vedi l'art. 2, comma 2, lettere a, c, nonché l'art. 4 della legge n. 580 del 1993, nel testo modificato dal d.lgs. n. 219 del 2016).

4.2.3. – Il quadro di riferimento nel quale è stata realizzata la scelta operata con la norma censurata (peraltro, con riguardo a tutte le Stazioni Sperimentali) dimostra che l'attribuzione dei compiti alle camere di commercio, tenuto conto della loro natura e dell'ampia e composita gamma di funzioni loro conferite, non è (e non è mai stata) imprescindibilmente correlata alla necessaria dimensione localistica dell'interesse e soltanto esige che la relativa scelta appaia giustificata in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (ex plurimis, sentenze n. 144 del 2014 e n. 232 del 2011), come è appunto accaduto.

La complessiva considerazione delle origini storiche delle Stazioni Sperimentali, del radicamento delle stesse

in determinati ambiti territoriali, in correlazione con la tipologia delle attività produttive, apprezzate alla luce della natura e dei compiti svolti dalle camere di commercio, rendono dunque non manifestamente irragionevole ed ingiustificata la scelta del legislatore di attribuire a quella di Parma i compiti in passato svolti dalla soppressa Stazione Sperimentale conserviera, sulla scorta di un criterio generale, applicato a tutte le altre, pure sopresse, Stazioni sperimentali.

Corte cost., 11.5.2006, n. 190

(...) 1. – Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, ha sollevato – in riferimento agli artt. 3, 4, 38 e 97 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell’art. 8-*bis* del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186. La disposizione impugnata stabilisce che le riserve di posti previste dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili), si applicano alle procedure concorsuali relative al reclutamento dei dirigenti scolastici (art. 29 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), incluse quelle per il conferimento degli incarichi di presidenza, di durata annuale, negli istituti e nelle scuole di istruzione secondaria, nei licei artistici e negli istituti d’arte.

Dinanzi al Tribunale pende il giudizio promosso da alcuni docenti – inseriti nella graduatoria provinciale “B” di Lecce relativa agli incarichi annuali di dirigenza scolastica per il settore formativo della scuola primaria e secondaria di primo grado per l’anno scolastico 2005/2006 – per l’annullamento, previa sospensiva, della graduatoria nella parte in cui è riconosciuto ai concorrenti, mediante l’annotazione accanto al loro nominativo delle sigle “N” (Invalido civile) ed “M” (Orfano o vedovo di guerra, per servizio o per lavoro), il diritto alla riserva dei posti in applicazione dell’art. 8-*bis* suddetto.

Il giudice premette che i ricorrenti, asserendo di essere pregiudicati dal riconoscimento della riserva ai concorrenti che occupavano un posto peggiore in graduatoria, avevano chiesto l’annullamento della graduatoria per violazione dell’art. 8-*bis*, interpretando la norma nel senso che essa presuppone la disoccupazione dei soggetti facenti parte delle categorie protette, con conseguente inapplicabilità ai docenti di ruolo della pubblica istruzione. Subordinatamente, avevano eccepito l’illegittimità costituzionale dello stesso articolo per l’ipotesi che venisse interpretato nel senso di ammettere alla riserva i soggetti privi del requisito della disoccupazione.

(...) 4. – La questione è fondata.

È opportuno premettere il quadro normativo entro il quale si inserisce la disposizione impugnata. I datori di lavoro pubblici, come i privati, sono obbligati ad avere alle loro dipendenze lavoratori appartenenti alle categorie protette nella percentuale prevista dalla legge in relazione al numero degli occupati. La legge n. 68 del 1999 si occupa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni in due disposizioni: l’art. 7 e l’art. 16. Con riferimento alle assunzioni tramite procedure selettive, che qui interessano, l’art. 7, comma 2, prevede (stante il richiamo all’art. 36, comma 1, lett. a, del d. lgs. n. 29 del 1993, ora art. 35, comma 1, del d. lgs. n. 165 del 2001, recante «Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche») che i disabili – iscritti nella graduatoria dei disoccupati di cui al successivo art. 8 – hanno diritto alla riserva nei limiti della complessiva quota d’obbligo e fino al 50% dei posti messi a concorso. Secondo l’art. 16, comma 2, i disabili idonei nei concorsi pubblici possono essere assunti – ai fini del rispetto della quota d’obbligo – anche se non disoccupati e oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso.

(...) 4. 1. – In base agli artt. 3 e 97 Cost., la progressione di carriera dei dipendenti pubblici deve avvenire nel rispetto dei principi di eguaglianza e di imparzialità, a seguito di valutazioni comparative della preparazione e delle esperienze professionali. L’art. 38, terzo comma, Cost. dispone che i disabili hanno diritto «all’avviamento professionale». Dunque, i disabili sono favoriti nell’accesso alle attività professionali e nell’inserimento nei posti di lavoro.

In applicazione della suddetta norma costituzionale, posta a tutela dei disabili, la legislazione ordinaria stabilisce, per questi, il diritto al lavoro e alla conservazione del posto, il diritto a speciali modalità per lo svolgimento dei concorsi, il diritto alla precedenza nell’assegnazione della sede e nelle procedure di trasferimento a domanda, il diritto a prestazioni compatibili con le minorazioni, il diritto all’assistenza per recarsi al posto di lavoro, il diritto a non essere trasferiti senza consenso, il diritto a progetti individuali di integrazione.

Nella ponderazione degli interessi in gioco, quelli ispirati al principio di eguaglianza e del merito e quelli ispirati al principio solidaristico, la Costituzione consente la prevalenza del secondo sul primo per quanto attiene all’accesso al lavoro, ma non prevede altrettanto per la progressione in carriera dei disabili già occupati.

La legge ordinaria che, oltre a favorire l'accesso dei disabili al lavoro, ne agevola la carriera, produce una irragionevole compressione dei principi dell'eguaglianza e del merito, a danno dell'efficienza e del buon andamento della pubblica amministrazione.

L'equilibrio tra i due interessi pubblici, quello che riguarda l'eguaglianza e il buon andamento degli uffici pubblici e quello che attiene alla tutela dei disabili, è stabilito dall'art. 38 Cost., che consente di derogare al primo solo per favorire l'accesso dei disabili agli uffici pubblici, non la loro progressione, una volta entrati.

Questa Corte ha già avuto modo di stabilire, vigente la precedente legislazione, che la tutela assicurata ai disabili tramite le quote concerne i disoccupati (sentenze n. 93 del 1985 e n. 279 del 1983) ed è volta alla facilitazione del reperimento della prima occupazione (sentenze n. 622 del 1987, n. 55 del 1961 e n. 38 del 1960). Nella stessa direzione sono orientati i principali atti dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (Regole standard sulle pari opportunità dei disabili del 20 dicembre 1993, risoluzione n. 48 del 1996 dell'Assemblea generale, regola n. 7) e dell'Unione Europea (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000, artt. 21 e 26), che dispongono il divieto di discriminazioni nell'accesso all'impiego.

Si deve aggiungere che il regime di favore nella progressione degli insegnanti imposto dall'art. 8-*bis* produce una ulteriore disuguaglianza, in quanto riservato ai soli disabili occupati nella scuola.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8-*bis* del decreto-legge n. 136 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 186 dello stesso anno, nella parte in cui si riferisce alle procedure per il conferimento degli incarichi di presidenza (...)

Corte cost., 10.6.2016, n. 133.

(...) 2. – Il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sezione terza, espone di dover decidere sulla legittimità del provvedimento, con cui il Consiglio di amministrazione dell'Università degli studi di Milano ha respinto la richiesta del ricorrente di rimanere in servizio per un ulteriore biennio, a decorrere dal 1° novembre 2014, nonché del decreto del Rettore del 4 dicembre 2013, n. 15813, che ha disposto il collocamento a riposo del ricorrente a partire dal 1° novembre 2014, e di tutti gli atti presupposti e consequenziali e comunque connessi. Il TAR lombardo ritiene di dover fare applicazione dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, che, eliminando in radice l'istituto del trattenimento in servizio, compromette la stessa possibilità giuridica dell'azione: la mancanza della norma che istituisce e qualifica la posizione giuridica soggettiva farebbe venire meno in radice ogni parametro giuridico per la decisione del merito.

Tanto premesso il TAR Lombardia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, nella parte in cui abolisce l'istituto del trattenimento in servizio, anche per i docenti e i ricercatori universitari (...) per violazione dell'art. 97 Cost. L'esigenza di attuare il ricambio generazionale non risulterebbe bilanciata con quella, riconducibile al buon andamento dell'amministrazione, di mantenere in servizio, peraltro per un arco di tempo limitato, docenti in grado di dare un positivo contributo per la particolare esperienza acquisita, secondo le enunciazioni di principio della citata sentenza n. 83 del 2013 della Corte costituzionale. (...)

3. – Il Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna premette di essere stato adito da un avvocato dello Stato dell'Avvocatura distrettuale di Bologna, per ottenere l'annullamento del provvedimento di collocamento a riposo anticipato, adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri in attuazione della legge 11 agosto 2014, n. 114, che aveva ridotto il trattenimento in servizio dal 31 dicembre 2015 (data originariamente prevista dal d.l. n. 90 del 2014, prima della conversione) al 31 ottobre 2014. Il rimettente precisa, altresì, che il trattenimento in servizio del ricorrente era stato originariamente disposto con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 dicembre 2012, n. 8433, fino al 21 aprile 2018, data di compimento del 75° anno di età, in forza dell'art. 16, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 503 del 1992, come successivamente modificato. (...)

Nel merito, il TAR Emilia-Romagna dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, «nella parte in cui riduce soltanto fino al 31 ottobre 2014, per gli avvocati dello Stato, il trattenimento in servizio già disposto con formale provvedimento», in primo luogo per violazione dell'art. 97 Cost. La scelta operata dal legislatore con la norma censurata sarebbe sbilanciata e sproporzionata, perché, senza che sia possibile effettuare alcun ricambio generazionale, non si farebbe carico delle ripercussioni negative che potrebbero derivarne sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione. La drastica riduzione del periodo di permanenza in servizio, fino al 31 ottobre 2014, avvenuta in agosto e solo in sede di conversione del d.l. n. 90 del 2014, non avrebbe consentito neanche di avviare la procedura concorsuale di reclutamento dei nuovi avvocati dello Stato, per i tempi tecnici amministrativi necessari. (...)

4. – Il Consiglio di Stato premette di essere stato adito in sede consultiva nell'ambito del ricorso straordi-

nario al Presidente della Repubblica proposto da un avvocato dello Stato nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dell'Avvocatura dello Stato avverso il provvedimento di collocamento a riposo a decorrere dal 15 marzo 2015 e la connessa comunicazione di insuscettibilità di valutazione della sua domanda di trattenimento in servizio fino al 75° anno di età per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come modificato dalla legge di conversione n. 114 del 2014. (...). Altra censura è proposta in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost. in quanto la drastica riduzione del periodo di trattenimento in servizio, operata solo in sede di conversione del d.l. n. 90 del 2014, rispetto al testo originario del medesimo d.l. n. 90 del 2014, in particolare per la categoria degli avvocati dello Stato, per i quali la durata del trattenimento in servizio era di cinque anni, inciderebbe negativamente sull'efficiente andamento dei servizi dell'Avvocatura dello Stato. Tale misura si porrebbe in contrasto con le esigenze organizzative e funzionali di quest'ultima, privando l'amministrazione di risorse umane peculiari non facilmente rinvenibili nei tempi immediati e cancellando l'affidamento dei dipendenti nella sicurezza giuridica. (...)

5. – Il TAR Lazio premette di essere chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di annullamento del provvedimento di collocamento a riposo e sulla connessa comunicazione di insuscettibilità di valutazione della domanda di trattenimento in servizio fino al 75° anno di età per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione n. 114 del 2014, a seguito della trasposizione davanti a se medesimo del giudizio originariamente oggetto di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, in conseguenza dell'opposizione, proposta ai sensi dell'art. 10, primo comma, del d.P.R. n. 1199 del 1971 e dell'art. 48, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo), dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dall'Avvocatura dello Stato.(...)

4.5.1. – Le richiamate questioni sono prive di fondamento.

L'evoluzione normativa riguardo al trattenimento in servizio ha riconosciuto – come si è già rilevato – la «facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di accogliere la richiesta [di trattenimento in servizio] in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi» (art. 72, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008. Tale facoltà è stata progressivamente circoscritta da limiti sempre più rigorosi, per esigenze di contenimento di spesa (art. 9, comma 31, del d.l. n. 78 del 2010), in vista della riduzione del numero dei beneficiari del trattenimento (sentenza n. 83 del 2013), in linea peraltro con l'orientamento della giustizia amministrativa, che ha ritenuto non configurabile un diritto soggettivo alla permanenza in servizio, quanto piuttosto un mero interesse, soggetto alla valutazione discrezionale dell'amministrazione (di recente, Consiglio Stato, sezione sesta, sentenza 22 gennaio 2015, n. 239).

Questa Corte, già da tempo ha precisato che la disposizione che prevedeva il trattenimento in servizio oltre l'età pensionabile (art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992), «è di carattere eccezionale» (ordinanza n. 195 del 2000) anche perché comporta «il carico del trattamento di servizio attivo e degli oneri riflessi, in genere complessivamente maggiori [...] rispetto a quelli connessi a nuove assunzioni» (ancora ordinanza n. 195 del 2000). Inoltre, «il buon andamento dell'amministrazione non può dipendere affatto dal mantenimento in servizio di personale che ha raggiunto i limiti di età, subordinato esclusivamente alla domanda del dipendente, come diritto potestativo assoluto», posto che «il prolungarsi del servizio oltre i limiti non è sempre indice di accrescimento dell'efficienza organizzativa» (così ancora ordinanza n. 195 del 2000).

Sulla base degli orientamenti espressi da questa Corte, si deve affermare la non fondatezza di tutte le censure proposte in riferimento al secondo comma dell'art.97Cost., sia con riguardo alla disciplina "a regime" (comma 1), sia in relazione alla disciplina transitoria (commi 2 e 3).

L'eliminazione del trattenimento in servizio ha portato a compimento un percorso già avviato, per agevolare, nel tempo, il ricambio generazionale e consentire un risparmio di spesa, anche con riguardo all'amministrazione universitaria, in attuazione dei principi di buon andamento e efficienza dell'amministrazione, senza alcuna lesione dell'affidamento, in linea con l'evoluzione normativa e con la giurisprudenza della Corte di giustizia (*ex plurimis*, sentenza 7 giugno 2005, in causa C-17/03, VEMW e altri contro Directeur van de Dienstuitvoering en toezichtenergiea). (...)
