



Repubblica italiana del. n. 342/2012/PAR

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 10 settembre 2012

composta dai Magistrati:

Maurizio TOCCA	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Giovanni MOCCI	Consigliere
Nicola DI GIANNANTONIO	Consigliere
Andrea BALDANZA	Consigliere
Oriana CALABRESI	Consigliere (relatore)

visto l'art. 100, comma 2 della Costituzione;

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni
ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre
1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27
della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di
controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*;

vista la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante *“Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo”*;

vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante *“Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva”*;

vista la delibera della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

visto il decreto n.2/2012 del 20 febbraio 2012, con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di Controllo per l'Abruzzo;

vista la deliberazione del 24 ottobre 2011 e del 16 gennaio 2012, n. 7/2012/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il *“Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2012”*;

vista la richiesta di parere del **Sindaco del Comune di Capitignano (AQ)**, acquisita al protocollo n. 892 in data 11/5/2012;

vista l'ordinanza n. 43/2012 del 5 settembre 2012, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

udito il relatore, Cons. Oriana CALABRESI;

FATTO

Con la richiamata nota il **Sindaco del Comune di Capitignano (AQ)**, sottopone al parere della scrivente Sezione un quesito in ordine alla possibilità di indire un unico concorso per la copertura di due posti liberi (operaio e istruttore amministrativo) in dotazione organica riservando al solo personale interno l'accesso alla posizione di istruttore amministrativo.

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è disciplinata dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, il cui testo sancisce che "le Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche i Comuni, Province e Città metropolitane hanno la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica".

Le linee-guida emanate dalla Sezione delle Autonomie e la prassi applicativa delle competenti Sezioni della Corte dei conti che hanno dato attuazione a tale disciplina legislativa sono concordi nel ritenere che per la corretta invocazione del potere consultivo la domanda deve integrare una duplice condizione di ammissibilità, preliminare alla trattazione della domanda stessa.

1. La prima di tali condizioni riguarda la legittimazione attiva del soggetto istante: Amministrazioni Pubbliche munite della potestà di invocare la funzione consultiva e per esse i relativi organi abilitati a sottoscrivere la richiesta di parere alla competente Sezione regionale (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco,

o, nel caso di atti di normazione, i rispettivi Consigli regionali, provinciali, comunali);

2. la seconda e concomitante condizione di ammissibilità deve riguardare l'oggetto della questione da sottoporre a parere: questioni generali in materia di contabilità pubblica (atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare). Entrambe, quindi, costituiscono presupposti indefettibili per l'ammissibilità alla trattazione collegiale della questione e per l'emissione del relativo parere da parte della Sezione.

3. Al riguardo deve aggiungersi che una sequela di uniformi pronunce, anche su impulso della Sezione delle Autonomie, consolida ormai l'indirizzo secondo cui la funzione consultiva va circoscritta entro i limiti di una stretta interpretazione della lettera della legge.

4. Occorre altresì precisare che la funzione consultiva, espletata mediante l'adozione di pareri, assume la configurazione di mera consulenza, restando pertanto esclusa qualsiasi ipotesi di confusione con forme di coamministrazione ovvero di cogestione, di esclusiva pertinenza, per l'appunto, di organi di amministrazione attiva, a cui non è in alcun modo riconducibile, sul piano ordinamentale, la funzione della Corte dei conti.

5. In relazione a tale preliminare precisazione, pertanto, si può affermare che il conferente esame della odierna questione, sottoposta dal Comune di Capitignano al vaglio di questa Sezione, induce la stessa

a ritenere che essa sia riconducibile alle ipotesi per le quali quest'ultima possa esercitare validamente la propria funzione consultiva.

Nel merito, viene in rilievo la disciplina delle progressioni verticali e dei concorsi interni, che ha subito rilevanti modifiche ad opera del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 il cui art. 62, modificando l'art. 52 del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, stabilisce che "le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso".

Il d. lgs. 150/2009 rappresenta, come è noto, una totale inversione di tendenza rispetto al previgente sistema di avanzamento di carriera negli enti locali, prevedendo, in estrema sintesi, che le progressioni verticali dovranno svolgersi secondo le regole del concorso pubblico e che, pur essendo possibile riservare per gli interni una quota non superiore al 50% dei posti messi a concorso, il dipendente potrà parteciparvi solo se in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno.

Deve aggiungersi che la Corte Costituzionale, con giurisprudenza consolidata (sent. n. 9 del 2010; sent. n. 215 del 2009; sent. n. 363 del 2006), ha stabilito che le deroghe legislative al principio secondo cui agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso sono legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sent. n. 81 del 2006), ed, anzi, la deroga al principio del concorso pubblico (art. 97, 3° comma, Cost.) deve essere essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (sent. n. 293 del 2009).

Inoltre, in forza del richiamo operato dall'articolo 88 TUEL, all'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali si applicano,

con efficacia immediata, le disposizioni del d.lgs. 165/2001 (già d.lgs. 29/1993) ed, in particolare, l'articolo 52, che così come modificato dall'articolo 62, d.lgs.150/2009 prevede che : "...Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso....", norma che, ai sensi dell'articolo 2, comma 2°, del d.lgs. da ultimo citato, costituisce disposizione di carattere imperativo.

L'accesso all'impiego comporta quindi la sussistenza di alcuni presupposti quali la presenza di un bando unico che consente contemporaneamente l'accesso dall'esterno e dall'interno, l'obbligo del titolo di studio richiesto dall'esterno, una riserva da definire nella misura massima del 50% nonché la rilevanza della valutazione positiva ai fini della progressione.

La Sezione Autonomie della corte dei conti, con delibera n. 10 del 24 aprile 2010, si è pronunciata su una richiesta di parere inviata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna avente ad oggetto la decorrenza dell'articolo 62 del Decreto legislativo n. 150/2009, nella parte in cui stabilisce che le progressioni fra aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50% di quelli messi a concorso.

Secondo le indicazioni contenute nella Delibera n. 10/2010, la Riforma Brunetta si applica da subito (1/1/2010) anche agli enti locali e pertanto non è più possibile applicare le vecchie regole che ammettono le promozioni senza concorso.

La Corte Costituzionale con la sentenza del 13 maggio 2010, è intervenuta dichiarando l'illegittimità costituzionale della Legge regionale della Liguria n. 3/2009 nella parte in cui, anche solo potenzialmente, consentirebbe concorsi interamente riservati a personale interno. In sostanza la Legge regionale stabiliva la riserva del limite del 50% dei posti vacanti previsti nell'ambito della *programmazione triennale* delle assunzioni. Tale aspetto è stato considerato dalla Consulta fonte di violazione del principio di accesso all'impiego per concorso pubblico, poiché la riserva ai dipendenti dell'ente che bandisce il concorso nel limite del 50% non può che riguardare il singolo bando. Solo così il concorso può essere "pubblico". Se una parte dei posti previsti nella programmazione triennale fosse sottratta a selezioni interamente aperte il concorso non sarebbe più pubblico e si violerebbe l'art. 97 comma 3 della Costituzione.

Nella fattispecie oggi all'esame della Sezione, il Comune di Capitignano chiede un'interpretazione estensiva della norma ritenendo che il limite quantitativo del 50% possa essere interpretato "non in modo rigidamente atomistico" ma in senso più ampio in quanto il Comune ha a disposizione due posti e vorrebbe riservarne uno al personale interno, in possesso dei titoli richiesti.

Il Collegio ritiene di non poter condividere tale assunto in quanto i posti a disposizione sono due ma per ruoli e mansioni completamente diversi: l'uno quale operaio di categoria B3 e l'altro quale Istruttore amministrativo cat. C.

Il Comune non può indire un concorso unico per i due posti a disposizione stante le diverse, non omogenee qualifiche ma concorsi e

procedure selettive diverse, ognuno per un posto (operaio di categoria B3 e Istruttore amministrativo cat. C) e, conseguentemente, considerato che il posto a disposizione, per le singole qualifiche, è uno solo, la riserva non potrebbe operare.

PQM

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo rende il parere nei termini sopra indicati.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco del Comune medesimo.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 10 settembre 2012.

L'Estensore

F.to Oriana CALABRESI

Il Presidente

F.to Maurizio TOCCA

Depositata in Segreteria il 10 settembre 2012

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

F.to dott. Alfonsino Mosca