



Delibera n. 67/PAR/2014

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA
composta dai seguenti magistrati:

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Fulvio Maria LONGAVITA	Consigliere
Dott. Giuseppe TROCCOLI	Consigliere
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Primo Referendario relatore
Dott. Antonio DI STAZIO	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 5 agosto 2014

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni Riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 17 novembre 2010, in tema di criteri per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTO il D.L. del 1 luglio 2009, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante, tra l'altro, disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la nota prot. n. 81754 del 5 maggio 2014, pervenuta il 13 maggio 2014 e protocollata al n. 603, con la quale il Sindaco del Comune di Perugia, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente, su richiesta del Magistrato relatore, ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per il 5 agosto 2014;

UDITO il relatore, Dott.ssa Beatrice Meniconi;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Perugia ha inoltrato a questa Sezione Regionale di Controllo una richiesta di parere, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, relativa "possibilità offerta dalla normativa ai fini della copertura dei posti vacanti di attingere dalle graduatorie di progressione verticale interna per il 50 per cento delle possibilità assunzionali dell'ente, escludendo nel contempo qualsiasi riserva agli interni nelle procedure da bandire per profili professionali ulteriori e diversi".

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003 attribuisce alle Regioni e, per il tramite del Consiglio delle Autonomie ove istituito, ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti.

Al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, le Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010, hanno precisato che la detta funzione consultiva non può considerarsi una forma di consulenza generalizzata, ma va circoscritta alla materia contabile pubblica, quindi a quanto attiene ai bilanci pubblici, alle

norme ed ai principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio, e comunque limitata a questioni di carattere generale, con esclusione di quelle che comportano valutazioni su specifici casi concreti di gestione.

Più in dettaglio le Sezioni Riunite della Corte dei Conti hanno delineato una nozione di contabilità pubblica "strumentale", nella quale rientrano non solo le questioni tradizionalmente riconducibili al sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici ma anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (SS.RR., Delib. n. 54 del 17/11/2010).

La magistratura contabile ha inoltre chiarito in più occasioni che, dal punto di vista soggettivo, sono legittimati a richiedere l'avviso della Corte solo gli Enti indicati dalla legge n. 131 del 2003, tenuto conto della natura speciale della funzione consultiva affidata dalla medesima legge alle Sezioni Regionali, - e dunque, in dettaglio, Regioni, Province e Comuni - e che la richiesta deve essere inoltrata dall'organo rappresentativo dell'Ente, e quindi dal Presidente della Giunta regionale, della Provincia o dal Sindaco del Comune, o, nel caso di atti di normazione, dal Consiglio regionale, provinciale, comunale (indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nell'adunanza del 27 aprile 2004).

Alla luce dei suddetti orientamenti, il Collegio ritiene ammissibile, dal punto di vista soggettivo, la richiesta di parere pervenuta poiché sottoscritta dal Sindaco del Comune di Perugia, e inoltrata alla Corte dei Conti per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003.

Dal punto di vista oggettivo il parere risulta ammissibile con riferimento a tematiche di carattere generale in materia di contabilità pubblica e dunque nella parte relativa all'interpretazione di norme concernenti le assunzioni di personale, in quanto attinenti alla tematica della spesa degli enti locali e finalizzate al contenimento della stessa. Deve invece escludersi l'ammissibilità di quesiti concernenti scelte relative al merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'ente, così come formulati nella richiesta di parere, ed in particolare relativi all'utilizzo delle graduatorie di

progressione verticale interna per la copertura del 50% dei posti disponibili, con possibilità di bandire prossime procedure prive di riserve agli interni e dunque riservate esclusivamente agli esterni, poiché relativi a valutazioni tali da comportare una ingerenza nella concreta attività gestionale dell'ente, che risulterebbe in contrasto con i principi e le modalità per l'esercizio dell'attività consultiva della Corte dei conti.

Nel merito il Comune chiede se sia possibile utilizzare le graduatorie concorsuali "interne" formate a seguito di procedure di progressione verticale, già espletate sotto il vigore della disciplina antecedente il D.Lgs. n. 150/2009, per la copertura di posti vacanti disponibili, alla luce della vigente normativa, ed in particolare ai sensi dell'art. 4, comma 3, lettera b) del D.L. n. 101 del 31 agosto 2013, come convertito dalla legge del 30 ottobre 2013, n. 215. Ciò in quanto tale ultima norma subordina l'avvio di nuove procedure concorsuali alla verifica dell'assenza, nella medesima amministrazione, di idonei collocati nelle proprie graduatorie vigenti approvate a partire dal 1 gennaio 2007.

Il Comune, nella richiesta inviata, cita pareri già resi sull'argomento dalla Corte dei conti (Deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 10/2010; Deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 137/2013 e per il Piemonte n. 343/2013), ravvisando un indirizzo non omogeneo in materia.

In proposito la Sezione osserva che l'art. 4, comma 3, del D.L. n. 101/2013, citato dal Comune, prevede che:

"Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, l'autorizzazione all'avvio di nuove procedure concorsuali, ai sensi dell'art. 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, è subordinata alla verifica:

- a) dell'avvenuta immissione in servizio, nella stessa amministrazione, di tutti i vincitori collocati nelle proprie graduatorie vigenti di concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato per qualsiasi qualifica, salve comprovate non temporanee necessità organizzative adeguatamente motivate;*
- b) dell'assenza, nella stessa amministrazione, di idonei collocati nelle proprie graduatorie vigenti e approvate a partire dal 1 gennaio 2007, relative alle professionalità necessarie anche secondo un criterio di equivalenza"*

Dalla lettura del testo di legge si desume che gli enti locali non risultano destinatari della norma, poiché le previste limitazioni alle assunzioni sono valevoli per le sole *"amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca"*, che potranno dare avvio a nuove procedure concorsuali solo in presenza dei due presupposti indicati (avvenuta immissione in servizio di tutti i vincitori, assenza di idonei collocati nelle proprie graduatorie).

Occorre rilevare invece che il successivo comma 4 del medesimo articolo 4 del D.L. 101/2013 nel prevedere che: *"L'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data di entrata in vigore del decreto (1 gennaio 2014), relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, è prorogata fino al 31 dicembre 2016"*, consente a tutte le amministrazioni soggette a limitazioni nelle assunzioni, e quindi anche agli enti locali, di prorogare l'efficacia delle graduatorie ma dei soli *"concorsi pubblici"*, con esclusione quindi delle graduatorie dei concorsi non pubblici (e dunque interni), come verrà meglio spiegato in prosieguo.

Da quanto appena detto deriva dunque che conservano validità gli orientamenti già espressi dalla magistratura contabile, richiamati dallo stesso Comune, con riferimento alla normativa di cui al D.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, ed in particolare agli articoli 24 e 62 (che ha aggiunto il comma 1bis all'art. 52 del D.lgs. 165/2001), che stabiliscono, rispettivamente:

- *"Ai sensi dell'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dall'articolo 62 del presente decreto, le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.." (art. 24)*
- *"1-bis:..Le progressioni tra 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.." (art. 62, che modifica l'art. 52 del D.lgs. 165/2001);*

In particolare dopo aver evidenziato che *"..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 [aperto all'esterno] 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"*, si è precisato che, con riferimento agli enti locali, l'applicabilità dell'art. 62 appena citato decorre dal 1 gennaio 2010, e che l'art. 91 del T.U.E.L., nella parte in cui prevede concorsi interamente riservati al personale dipendente, deve ritenersi abrogato per incompatibilità con il D.lgs. 150/2009. (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie n. 10 del 31 marzo 2010).

Con riferimento specifico alla possibilità di utilizzare per la copertura di posti vacanti graduatorie concorsuali interne approvate prima dell'entrata in vigore della normativa di cui al D.lgs. n. 150/2009, si è osservato, in via generale, che *"..il c.d. scorrimento della graduatoria di un concorso già espletato mediante ulteriore utilizzo della stessa, qualora giuridicamente persista la sua efficacia e ne sussista eventualmente la vigenza, non rappresenta un obbligo per l'amministrazione, ma costituisce frutto di un ampio potere discrezionale.."*. Nell'individuare i limiti che regolano il predetto potere discrezionale si è però chiarito che *"..la scelta relativa alla possibilità di ulteriore utilizzo di una graduatoria concorsuale ancora efficace, approvata all'esito di una procedura esperita in base ad una normativa assunzionale in seguito profondamente incisa da un innovativo quadro legislativo (in punto, fra l'altro, di impossibilità di bandire concorsi interamente riservati al personale dipendente, di obbligo di esperire procedure concorsuali aperte all'esterno anche in caso di progressioni tra aree salva la possibilità di riservare al personale in servizio un'aliquota di posti, di indefettibilità del possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno ai posti messi a concorso, ecc.), deve essere operata escludendo non solo qualsiasi possibilità di arbitraria e irragionevole discriminazione tra i soggetti (interni ed esterni all'Ente) che potenzialmente aspirano a ricoprire i posti disponibili, ma anche inammissibili elusioni di quelle specifiche prescrizioni di legge che, in particolare a decorrere dal 1° gennaio 2010, disciplinano allo stato le assunzioni e le progressioni fra aree (vedasi anche Corte costituzionale, 13 maggio 2010, n° 169), all'uopo dovendo essere previamente verificata in concreto la compatibilità o meno dei requisiti richiesti illo tempore dalla lex specialis di cui al bando concorsuale relativo alle progressioni interne già attuate ed esitate nella graduatoria utilizzanda (e, in particolare, relativamente al caso di specie, dei requisiti culturali*

all'epoca richiesti ai partecipanti alla procedura "interna"), con il nuovo e inderogabile assetto normativo.

Da ciò deriva che l'Amministrazione, esaminando -in sede di eventuale predisposizione della procedura diretta a ottenere la copertura di posti disponibili nella dotazione organica nella vigenza dell'art. 62 del d. lgs. 27 ottobre 2009 n° 150- la possibilità o meno di utilizzare graduatorie approvate all'esito di procedure concorsuali per progressioni verticali interne ed eventualmente ancora efficaci ex lege, non può non tener conto sia della coerenza del nuovo sistema di avanzamento di carriera (cfr. art. 74 del d. lgs. n° 150 del 2009; vedasi anche Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delib. n° 10/2010 cit.), sia, in particolare, della sopravvenuta inderogabilità del requisito del possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno ai predetti posti.

Il margine di discrezionalità che l'Amministrazione può utilizzare in proposito successivamente alla data del 31 dicembre 2009 non può infatti estendersi sino a consentire -mediante il c.d. scorrimento di graduatoria- l'accesso a posti di pianta organica dell'Ente mediante progressione verticale di quei dipendenti che, ancorché inclusi in precedenti graduatorie ancora efficaci all'epoca dell'eventuale attivazione di una nuova procedura di copertura dei posti (e in disparte la pur assorbente necessità di esperire comunque per le progressioni tra aree una pubblica procedura concorsuale in conformità alle previsioni di cui al novellato art. 52 del d. lgs. n° 165 del 2001), siano tuttavia privi dei più elevati requisiti selettivi richiesti dalla normativa vigente per l'accesso dall'esterno ai posti che l'Amministrazione intende ricoprire, fermi ovviamente restando tutti gli altri vincoli e le limitazioni di legge in materia di assunzioni e di spesa per il personale nel rispetto del patto di stabilità, ove richiesto (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, delib. n° 105 e n° 106 del 4 ottobre 2010) (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, delibera n. 137 del 10 aprile 2013).

In seguito, in conformità con l'orientamento appena richiamato, cui anche questa Sezione si uniforma, si è ulteriormente posto in risalto che la scelta dell'amministrazione deve essere operata escludendo non solo arbitrarie ed irragionevoli discriminazioni tra gli aspiranti, ma anche "inammissibili elusioni di quelle specifiche prescrizioni di legge che, in particolare a decorrere dal 1° gennaio 2010, disciplinano allo stato le assunzioni e le progressioni fra aree" (sempre Sezione regionale Campania, delibera n. 137/2013).

Da ciò deriva che l'Amministrazione, nel valutare la possibilità o meno di utilizzare graduatorie approvate all'esito di procedure concorsuali per progressioni verticali interne ed eventualmente ancora efficaci ex lege, deve tener conto del requisito del possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno ai predetti posti (come ben evidenziato nella delibera richiamata), ma, ancor prima, della cogenza del nuovo sistema di avanzamento di carriera che statuisce la necessità di esperire comunque, per le progressioni tra aree, una pubblica procedura concorsuale in conformità alle previsioni di cui al novellato art. 52 del d. lgs. n° 165 del 2001 (profilo quest'ultimo ritenuto peraltro "assorbente" rispetto al precedente dalla stessa delibera della Sezione di controllo per la Campania).

In conclusione, si rileva che il mutato quadro normativo, a seguito della riforma introdotta con il d. lgs. 150/2009, non consente il ricorso allo scorrimento di graduatorie relative ad idonei delle progressioni verticali già a decorrere dal 1 gennaio 2010." (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 343 del 25 settembre).

In relazione alla tematica che ci occupa assume rilievo anche la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 5/2013 del 21 novembre 2013, che contiene indirizzi applicativi relativi alla nuova normativa citata dal Comune nella richiesta di parere (art. 4, comma 3, lettera b) del D.L. 101/2013), sopra illustrata, che, come detto, non si applica comunque agli enti locali.

In particolare, dopo aver chiarito che il nuovo decreto legge interviene sulla disciplina del reclutamento ordinario di personale dettando criteri sull'utilizzo delle graduatorie concorsuali vigenti, al fine di favorire le assunzioni di vincitori ed idonei (comma 3), e sulla proroga dell'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici fino al 31 dicembre 2016 (comma 4), con riferimento all'utilizzo di graduatorie interne anche se precedenti al D.Lgs. n.150/2009, al punto 3.1 precisa "resta fermo il principio che, per effetto del richiamato articolo 24, comma 1, del d.lgs. 150/2009, l'utilizzo delle graduatorie relative ai passaggi di area banditi anteriormente al 1° gennaio 2010, in applicazione della previgente disciplina normativa, è consentito al solo fine di assumere i candidati vincitori e non anche gli idonei della procedura selettiva... Peraltro, per l'individuazione dell'ambito oggettivo di applicazione della norma del predetto comma 3, lettera b) può essere, altresì, indicativa la disposizione contenuta nel comma 4 dello stesso articolo 4 del d.l. 101/2013 che proroga "l'efficacia delle graduatorie dei concorsi

pubblici per assunzioni a tempo indeterminato" con evidente esclusione delle graduatorie relative a concorsi non pubblici".

Quanto detto si rinviene anche in precedenti circolari del Dipartimento della Funzione Pubblica, dettate per altre proroghe della validità di graduatorie preesistenti di amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni (comprehensive degli enti locali), tra cui la circolare n. 11786 del 22 febbraio 2011. Ivi si legge che *"..la proroga della vigenza si riferisce solo alle graduatorie relative a concorsi pubblici. Non sono interessate ... le graduatorie relative a concorsi riservati o a procedure verticali"*. Rimane fermo, tra l'altro, per quanto attiene alle procedure verticali, il disposto di cui all'art. 24 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150...La norma non consente di ricorrere allo scorrimento di graduatorie relative ad idonei delle progressioni verticali già a decorrere dal 1 gennaio 2010"

Da ultimo si rammenta che la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune leggi regionali nella parte in cui prevedevano la possibilità di coprire i posti vacanti con concorsi interamente riservati agli interni, escludendo la possibilità di accesso dall'esterno. (sentenze n. 169 del 13 maggio 2010 e n. 90 del 6 marzo 2012).

P.Q.M.

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Perugia il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato in Perugia, nella Camera di Consiglio del 5 agosto 2014.

Il Relatore
f.to Dott.ssa Beatrice Meniconi

Il Presidente
f.to Dott. Salvatore Sfrecola

Depositato l'8 agosto 2014
p. Il Direttore della Segreteria
f.to Funz. Nicola Mendoza