



Consiglio di Stato

Adunanza della Sezione Prima del 07 maggio 2003
N. Sezione 2479/2002

La Sezione

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica – Ufficio personale delle pubbliche amministrazioni. Quesito in tema di commissioni di concorso per l'assunzione di personale presso enti locali.

Vista la relazione n. prot.1960/SP del 9 luglio 2002, con la quale la Presidenza del Consiglio dei ministri ha chiesto il parere sul quesito indicato in oggetto.

ESAMINATI gli atti e udito il relatore-estensore Consigliere Marcello Borioni;

RITENUTO in fatto quanto esposto dall'Amministrazione referente;

PREMESSO E CONSIDERATO

Il Dipartimento della funzione pubblica riferisce che il Comune di Monterosi, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 53, comma 23, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (poi modificato in senso ampliativo dall'art. 29, comma 4, della legge n. 448/2001), ha attribuito ai componenti della giunta la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare anche atti di natura tecnica gestionale (deliberazione consiliare 10 gennaio 2001, n. 15). Successivamente ha approvato un regolamento il cui art. 22 assegna le presidenze delle commissioni concorsuali "al segretario comunale o al responsabile del servizio, escludendo la partecipazione degli organi di direzione politica dell'ente tranne nel caso di nomina come responsabile del servizio, ai sensi dell'art. 53, comma 23, della legge n. 388/2000". In applicazione di tale norma, la giunta ha nominato l'assessore responsabile del servizio amministrativo presidente della commissione di concorso per la copertura di un posto di istruttore amministrativo (deliberazione di giunta 28 agosto 2001, n. 101).

La questione da esaminare è se la norma regolamentare sia compatibile con l'art. 35, comma 3, lett.e) del D Lgs. n. 165/2001, secondo il quale devono far parte delle commissioni di concorso "esperti di provata competenza nelle materie di concorso scelti fra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche...".

Il dubbio nasce perché potrebbe ritenersi implicita nella affidabilità di un ufficio ad un assessore, prevista dal citato art.53, comma 23, della legge n.388/2000, la possibilità di assegnare allo stesso assessore la presidenza di una commissione di concorso, che, di norma, compete ad un dirigente dell'ente locale (art. 107 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

Questa tesi non può essere condivisa.

Il citato art. 23, comma 53, della legge n. 388/2000, che consente agli enti locali di attribuire, in presenza di determinate condizioni, "ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale", ha natura

derogatoria rispetto al principio fondamentale che nelle amministrazioni pubbliche riserva l'attività di indirizzo agli organi di governo e l'attività di gestione ai dirigenti (art. 4 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e art. 107 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267). Vale, allora, il criterio ermeneutico secondo cui l'interpretazione deve essere strettamente aderente alla formulazione letterale della norma. Le commissioni di concorso non sono "uffici" né "servizi"; inoltre, non adottano atti di "natura tecnica gestionale", che sono espressione delle competenze proprie degli uffici e dei servizi, ma formulano giudizi di merito sulle attitudini e sulla preparazione dei candidati. L'indirizzo seguito dal Comune condurrebbe, quindi, ad allargare l'applicazione della norma al di là dei limiti voluti dal legislatore. Senza considerare che l'interpretazione che estendesse la portata del predetto art. 23 nel senso prospettato dal Comune rivelerebbe, per le considerazioni esposte di seguito, la difformità della norma dai principi espressi dall'art. 97 della Costituzione.

La conclusione esposta trova conferma nella considerazione che il citato art. 35 del citato D. Lgs. n. 165/2001 regola il reclutamento del personale da parte delle amministrazioni pubbliche mediante una serie di "principi" (fra cui il principio relativo alla composizione delle commissioni di concorso) e si attegge come fonte di una disciplina speciale della specifica materia. Per entrambe le ragioni la norma non può ritenersi cedevole rispetto al disposto del predetto art. 53, comma 23, della legge n. 388/2000, che concerne l'organizzazione degli enti locali. Tanto più, in presenza dell'ultimo comma dell'art. 35, secondo il quale i regolamenti degli enti locali disciplinano l'assunzione agli impieghi "nel rispetto dei principi fissati dai commi precedenti".

Viene chiesto di esaminare se e quali riflessi produca sulla questione in esame la recente riforma operata dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, che ha sostituito il Titolo V della Costituzione.

L'art. 128, nel testo ora abrogato, riconosceva l'autonomia delle Province e dei Comuni "nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica". Secondo il vigente art. 114 "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo

Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”. Il nuovo art. 117 indica, fra le materie soggette alla legislazione esclusiva dello Stato, la “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (comma 2, lett. p); attribuisce alle Regioni “la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato” (comma 4); riconosce ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane la “potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite” (comma 6).

Il disposto dell’art. 114 attribuisce, dunque, in via diretta ai Comuni l’autonomia statutaria, che ha per oggetto i principi e le norme fondamentali per l’organizzazione e il funzionamento dell’ente. Questo ambito risulta, pertanto, riservato, al di fuori dei profili di cui all’art. 117, comma 2, lett.p) e fermo restando l’obbligo di rispettare i principi costituzionali in materia di organizzazione pubblica, alla potestà regolamentare dell’ente locale.

Potrebbe porsi l’ulteriore questione se la materia relativa al rapporto di lavoro del personale, che attiene alla organizzazione e al funzionamento degli uffici, ma non investe profili fondamentali dell’ordinamento dell’ente, debba intendersi inclusa nella sfera di previsione dell’art. 114. E, nel caso negativo, se rientri nel disposto del successivo art. 117, comma 4, che assoggetta alla potestà legislativa della Regione ogni materia non espressamente riservata alla legislazione statale. Ciò che implicherebbe, in base al principio di continuità, la sopravvivenza della legislazione statale nella fase transitoria.

Ma, ai fini della risposta al quesito, è sufficiente osservare che la disciplina della materia deve, comunque, rispettare i principi posti dalla Costituzione in tema di organizzazione pubblica, fra i quali il principio che vuole assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione (art. 97, comma 1).

Sul tema si è espressa in più occasioni la Corte Costituzionale, che ha

ritenuto incompatibile con il principio stabilito dall'art. 97 della Costituzione la nomina a presidente della commissione di un'autorità politica (Corte Costituzionale, 23 luglio 1993, n. 333).

In concreto l'incompatibilità è stata riferita ai "delicati problemi di direzione" che competono al presidente, la cui posizione esige cautele accentuate di neutralità, anche per la possibilità di condizionamenti nei confronti degli altri componenti della commissione.

Questa considerazione e questa conclusione, che poggiano sulla preminenza del ruolo del presidente nell'ambito della commissione, non sono scalfite dalla successiva pronuncia della Corte, resa in una fattispecie diversa, secondo cui "la presenza di tecnici ed esperti estranei agli organi di governo" deve essere "se non esclusiva, quanto meno prevalente".

Per le ragioni esposte, si ritiene, in conclusione, che la norma regolamentare in esame, nella parte in cui assegna la presidenza delle commissioni di concorso agli organi di direzione politica nominati responsabili del servizio ai sensi dell'art. 53, comma 23, della legge n. 388/2000, sia illegittima.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è il parere della Sezione.

Per estratto dal verbale
Il Segretario della Sezione
(Licia Grassucci)

Visto
Il Presidente della Sezione
(Giovanni Ruoppolo)