



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Fabio VIOLA	Presidente
Dott. Alessandro BENIGNI	Consigliere
Dott. Donato CENTRONE	Primo referendario (relatore)
Dott. Claudio GUERRINI	Primo referendario
Dott. Giovanni DALLA PRIA	Referendario

Nella camera di consiglio del 10 ottobre 2019 ha assunto la seguente

Deliberazione

Vista l'istanza del Comune di Stella (SV), prot. 7944 del 29 luglio 2019, trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 71 del 1° agosto 2019;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 44 del 10 ottobre 2019, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito in camera di consiglio il magistrato relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Stella (SV) ha chiesto un parere in merito all'utilizzo di una propria graduatoria concorsuale, in corso di validità, per l'eventuale copertura di un posto che si sia reso vacante e disponibile (per esempio, per decesso di un dipendente), con medesimo inquadramento e profilo professionale di quello per il quale era stato bandito il concorso (naturalmente, previo espletamento, ed esito negativo, della prescritta procedura di mobilità ex art. 34 e 34-bis del d.lgs. n. 165 del 2001).

La richiesta viene motivata dalla inopportunità e antieconomicità dell'esperimento di un nuovo concorso per il medesimo profilo professionale, anche per le dirette ricadute sulla funzionalità dell'ufficio, nonché sull'inutilità di ulteriori spese.

Sotto il profilo della normativa applicabile, il Comune ricorda che l'art. 91, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 prevede che *“Per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili, fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo”*. Trattasi, peraltro, come tutte le disposizioni contenute nel testo unico degli enti locali, di norma munita di un particolare forza precettiva, posto che, in aderenza a quanto disposto dall'art. 1, comma 4, del citato d.lgs. n. 267 del 2000, *“Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni”*.

L'art. 9 della legge n. 3 del 2003 ha previsto che, con regolamento emanato ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, sono stabiliti le modalità e i criteri con i quali le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici possono ricoprire i posti disponibili, nei limiti della propria dotazione organica, utilizzando gli idonei delle graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni del medesimo comparto di contrattazione.

Il successivo art. 3, comma 61, della legge n. 350 del 2003 ha poi stabilito che *“in attesa dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 9 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, le amministrazioni pubbliche ivi contemplate ... possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo”*.

In seguito, l'art. 4, comma 3, del decreto-legge n. 101 del 2013, convertito dalla legge n. 125 del 2013, come successivamente modificato e integrato, ha prescritto che le amministrazioni dello Stato possano autorizzare l'avvio di nuove procedure concorsuali previa verifica, tra l'altro, *“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”*.

Quest'ultima norma, tuttavia, è stata espressamente abrogata dall'art. 1, comma 363, della legge n. 145 del 2018, con decorrenza 1° gennaio 2019.

Inoltre, l'art. 4, comma 3-ter del citato d.l. n. 101 del 2013 ha precisato che *“resta ferma per i vincitori e gli idonei delle graduatorie di cui al comma 3 del presente articolo l'applicabilità dell'art. 3, comma 61, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350”*, ossia la già descritta possibilità di essere assunti da altra amministrazione, previo accordo.

Quest'ultima previsione normativa è stata estesa anche agli enti locali dall'art. 3, comma 5-ter del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, secondo cui i principi dell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 101 del 2013 si applicano alle amministrazioni di cui al comma 5 del medesimo art. 3, vale a dire regioni ed enti locali sottoposti al patto di stabilità interno.

Il Comune riferisce che, in particolare, sussiste incertezza circa la corretta interpretazione dell'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, che testualmente prevede quanto segue: *“Fermo quanto previsto dall'articolo 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso”*.

L'innovazione rappresentata un ridimensionamento dell'utilizzabilità dello scorrimento delle graduatorie, come può cogliersi anche dall'avvenuta abrogazione della norma che vietava l'indizione di un nuovo concorso nel caso di presenza di idonei collocati nelle proprie graduatorie vigenti (cfr. art. 4, comma 3, lett. b), del citato d.l. n. 101 del 2013, riguardante, peraltro, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca). La legge di bilancio n. 145 del 2018 ha, tuttavia, espressamente abrogato solo il citato art. 4, comma 3, lett. b), del d.l. n. 101 del 2013, non menzionando, invece, l'art. 91, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, l'art. 9 della legge n. 3 del 2003, l'art. 3, comma 61, della legge n. 350 del 2003 e l'art. 3, comma 5-ter del decreto-legge n. 90 del 2014.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo legittimato a rappresentare il Comune, e trasmessa tramite il Consiglio delle autonomie locali.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 consenta a regioni ed enti locali di chiedere pareri

solo *in materia di contabilità pubblica*. La Sezione delle autonomie, sin dall'adunanza del 27 aprile 2004, aveva fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva erogabile dalle sezioni regionali di controllo, integrati con le successive deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009. In quelle occasioni è stato precisato che tale funzione non può intendersi come consulenza generale, ma va ristretta alla sola materia della contabilità pubblica (disposizioni in materia di bilanci, norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio, etc.). In seguito, le Sezioni riunite in sede di controllo, con una pronuncia di orientamento generale, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (deliberazione n. 54/CONTR/2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. I riferiti principi di diritto sono stati poi ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, in successive pronunce (si rinvia, per esempio, alla deliberazione n. 60/2010/CONTR).

Sulla scorta di quanto esposto, la richiesta di parere avanzata dal Comune di Stella risulta ammissibile in quanto involge problematiche inerenti all'ambito soggettivo di applicazione di norme di coordinamento della finanza pubblica, contenute nei commi 360 e seguenti dell'art. 3 della legge di bilancio n. 145 del 2018.

Esame nel merito

Il Sindaco del Comune di Stella (SV) ha chiesto un parere in merito all'utilizzo di una propria graduatoria concorsuale, in corso di validità, per l'eventuale copertura di un posto che si sia reso successivamente vacante e disponibile, con medesimo inquadramento e profilo professionale di quello per il quale era stato bandito il concorso (previo espletamento, ed esito negativo, della procedura di mobilità prescritta dagli artt. art. 34 e 34-bis del d.lgs. n. 165 del 2001).

Il dubbio interpretativo posto dal Comune risulta già oggetto di analisi in precedenti pareri resi da sezioni regionali di controllo. In particolare, può farsi riferimento alla deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 41/2019/PAR, che, oltre a dare risposta allo specifico quesito in esame, contiene un'ampia analisi della disciplina previgente e degli effetti derivanti dall'avvento delle norme contenute nei commi 360 e seguenti della legge n. 145 del 2018.

In particolare, i commi in parola, concernenti le modalità procedurali per il reclutamento di personale nelle pubbliche amministrazioni, hanno limitato l'utilizzo delle graduatorie concorsuali alla sola copertura dei posti messi a concorso, modificando, inoltre, in via transitoria, i termini di efficacia delle graduatorie medesime. Si tratta di disciplina estesa a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, con esclusione delle assunzioni del personale scolastico (ivi compresi i dirigenti) e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Nello specifico, i commi 361 e 365 hanno previsto, con riferimento alle procedure concorsuali bandite dopo il 1° gennaio 2019, che le relative graduatorie possano essere impiegate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso, fermi restando i termini di vigenza delle medesime.

Tali termini, come accennato, sono stati modificati, in via transitoria, dal comma 362, che ha prescritto limiti di durata specifici, modulati in ragione dell'anno di approvazione della graduatoria, con riferimento agli anni 2010-2018. E' stato, invece, confermato il termine ordinario, già vigente, di tre anni per le graduatorie approvate a decorrere dal 1° gennaio 2019 (per inciso, è stata esplicitamente prevista la possibilità, per le leggi regionali, di stabilire periodi di vigenza inferiori).

Infine, i commi 363 e 364, al fine di coordinare le disposizioni citate con quelle previgenti, hanno abrogato alcune di queste ultime norme.

Pertanto, mentre fino al 2018 emerge una netta preferenza del legislatore per l'assunzione di personale mediante lo scorrimento di graduatorie, proprie o altrui (che trova massima espressione nelle citate disposizioni del decreto-legge n. 101 del 2013), dal 2019, la legge n. 145 del 2018 ha introdotto una evidente discontinuità.

Infatti, l'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, nel prevedere che le graduatorie dei concorsi siano utilizzate *"esclusivamente"* per la copertura dei posti messi a concorso, ne impedisce il ricorso per la copertura di altro posto diverso, sia esso della medesima o di altra amministrazione.

Lo scorrimento della graduatoria viene quindi limitato, a partire dal 2019, alla sola possibilità di attingere a candidati *"idonei"* per la copertura di posti che, pur essendo stati messi a concorso, non siano stati coperti o siano successivamente divenuti scoperti

nel periodo di permanente efficacia della graduatoria medesima (oltre che alle ulteriori eccezioni inserite dal legislatore, nel corso del 2019, nel corpo dei commi 361, 365 e 366).

Il successivo art. 1, comma 363, nell'abrogare alcune norme che prevedevano la possibilità di utilizzare le graduatorie di altre amministrazioni, si pone in coerenza con la volontà legislativa espressa nell'esposto comma 361. Da un lato, infatti, si crea uno stretto collegamento tra graduatoria e posto messo a concorso e, dall'altro, vengono coerentemente abrogate le norme che prevedevano l'utilizzo della graduatoria per la copertura di posti differenti.

Appare opportuno ricordare, come accennato, che i sopra citati commi della legge n. 145 del 2018 sono stati modificati dall'articolo 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 135 in sede di conversione (legge 11 febbraio 2019, n. 12), nonché dall'art. 14-ter, comma 2, del decreto-legge n. 4 del 2019, convertito dalla legge n. 26 del 2019 e dall'art. 33, comma 2-bis, del decreto-legge n. 34 del 2019, convertito dalla legge n. 58 del 2019.

In particolare, l'art. 14-ter del citato d.l. n. 4 del 2019 ha aggiunto al comma 361, dopo le parole *“sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso”*, i seguenti ulteriori periodi *“nonché di quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori. Le graduatorie possono essere utilizzate anche per effettuare, entro i limiti percentuali stabiliti dalle disposizioni vigenti e comunque in via prioritaria rispetto alle convenzioni previste dall'articolo 11 della legge 12 marzo 1999, n. 68, le assunzioni obbligatorie di cui agli articoli 3 e 18 della medesima legge n. 68 del 1999, nonché quelle dei soggetti titolari del diritto al collocamento obbligatorio di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 23 novembre 1998, n. 407, sebbene collocati oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso”*.

Come chiarito dalla deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 41/2019/PAR, la descritta integrazione del comma 361 non introduce una deroga al precetto di stretto collegamento tra graduatoria e *“posti messo a concorso”*, bensì chiarisce il significato di quest'ultima locuzione, evidenziando come non coincida con

il termine “vincitori”, ma comprenda anche la possibilità di scorrimento delle graduatorie degli idonei nei casi in cui si verificano vicende che possono portare alla mancata costituzione o all’estinzione anticipata del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori.

Inoltre, a seguito delle modifiche apportate all’art. 1, comma 366, della legge n. 145 del 2018, ad opera del decreto-legge n. 34 del 2019, i commi 360, 361, 363 e 364 non si applicano alle assunzioni del personale educativo degli enti locali.

Premesso tale quadro normativo di sintesi, il quesito specifico posto dal Comune istante riguarda la possibilità di attingere a proprie graduatorie vigenti per effettuare un’assunzione a tempo indeterminato. In particolare, chiede se sia ancora possibile l’assunzione mediante scorrimento degli idonei presenti in una graduatoria formata a seguito di un concorso pubblico bandito precedentemente al 1° gennaio 2019.

Si tratta di fattispecie che fuoriesce dall’ambito applicativo della richiamata legge n. 145 del 2018. Infatti, l’art. 1, comma 365, ha espressamente puntualizzato che *“la previsione di cui al comma 361 si applica alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge”*.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Liguria, in riscontro al quesito posto dal Comune di Stella, ritiene che un ente locale (previo espletamento, ed esito negativo, della procedura di mobilità prescritta dagli artt. 34 e 34-bis del d.lgs. n. 165 del 2001) possa effettuare un’assunzione di personale a tempo indeterminato utilizzando una propria graduatoria concorsuale ancora valida (nell’osservanza dei termini di scadenza introdotti dall’art. 1, comma 362 della legge n. 145 del 2018), per la copertura di un posto che si sia reso successivamente vacante e disponibile. L’art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, in base al quale le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 vanno utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso, non si applica, oltre che nelle fattispecie previste dal medesimo comma 361 (nonché dai commi 365 e 366), alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2018 (come espressamente disposto dal comma 365).

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto alla segreteria,
al Sindaco del Comune di Stella.

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott. Fabio Viola)

Depositata in segreteria il 24 ottobre 2019

Il funzionario preposto
(dott.ssa Antonella Sfettina)