Deliberazione n. 371/2018/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 4 settembre 2018

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca MAFFEI	Primo Referendario
Francesca DIMITA	Primo Referendario relatore

*****

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Borso del Grappa prot. n. 5220 del 29/05/2018, acquisita al prot. C.d.c. n. 0005564-29/05/2018-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 42/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Primo Referendario Francesca Dimita,

FATTO

Il Sindaco del Comune di Borso del Grappa chiede se, alla luce del disposto dell'art. 1, comma 1148, lett. a), della L. n. 205/2017 (Legge di bilancio per il 2017), secondo cui "*l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazione delle assunzioni è prorogata al 31 dicembre 2018..*", sia possibile, ai fini della copertura di un posto a tempo parziale ed indeterminato, nel profilo di assistente sociale, attingere alla graduatoria di una IPAB – che, nella richiesta di parere, si dà atto essere scaduta - in considerazione del fatto che "*il soggetto che vi accede e cioè il Comune è un ente soggetto a limitazione delle assunzioni*".

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 ed, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006 nonché, da ultimo, nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l'astrattezza della questione.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo, tendenzialmente, "un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere – pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali – quelle questioni che risultino connesse "alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai 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" (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa accezione di “contabilità pubblica”, nell’ambito del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e della gestione della spesa pubblica, rientrano certamente le questioni attinenti l’individuazione dell’ambito applicativo di disposizioni che disciplinano i limiti ed i vincoli assunzionali e, in generale, il regime delle assunzioni nelle amministrazioni pubbliche.

Il quesito formulato dal Sindaco del Comune di Borso del Grappa, molto circostanziato e dichiaratamente connesso ad una scelta gestionale dell’ente (assunzione di una unità di personale), può trovare risposta esclusivamente nei limiti della individuazione della portata applicativa della disposizione contenuta nella legge di bilancio per l’anno 2018 (art. 1, comma 1148, L. n. 205/2017) e, più in generale, della problematica dell’utilizzabilità delle graduatorie dei concorsi pubblici nel caso di enti assoggettati a regimi assunzionali differenti.

In quest’ottica, tra l’altro, si fa presente che questa Sezione non ha preso (e non può prendere) in esame la fattispecie concreta che ha dato luogo alla formulazione del quesito ed, in particolare, la sussistenza o meno, nel caso in questione, di tutti i requisiti comunque richiesti dall’ordinamento ai fini del corretto e legittimo utilizzo della graduatoria di altro ente, che, di seguito, sinteticamente, si riportano: la possibilità di assumere (con riferimento al quadro normativo in materia di assunzioni e spesa del personale); l’accordo tra amministrazioni richiesto dall’art. 3, comma 61, L. 350/2003; il rispetto dell’art. 91, comma 4, del TUEL, secondo cui non è possibile utilizzare gli idonei delle graduatorie di un pubblico concorso per i posti istituiti o trasformati successivamente all’indizione del concorso medesimo; l’attivazione, in via prioritaria, della mobilità volontaria (in tal senso, deliberazione n. 189/2018/PAR di questa Sezione, che riprende, a sua volta, la deliberazione n. 149/2015/PAR della Sezione regionale di controllo per l’Umbria). A ciò deve aggiungersi l’omogeneità tra il posto richiesto e quello della graduatoria con riguardo al profilo, categoria professionale e regime giuridico (es. part-time – tempo pieno) (deliberazione n. 124/2013/PAR della Sezione regionale di controllo per l’Umbria).

Nella precedente deliberazione di questa Sezione, appena citata, si è affermato che la preesistenza del posto in organico rispetto alla indizione del concorso del quale si utilizza la graduatoria non vale soltanto per il caso di utilizzo della propria graduatoria da parte dell’amministrazione pubblica che procede all’assunzione, ma anche laddove quest’ultima ricorra alla graduatoria di altra amministrazione (deliberazione n. 189/2018/PAR). Ivi, peraltro, si prospetta che, per effetto della pubblicazione, da parte del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, e della conseguente entrata in vigore delle “*Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte della PA*” - adottate con Decreto del Ministro del 8 maggio 2018, di concerto con i Ministri dell’Economia e delle Finanze e della Salute, in attuazione dell’art. 6-ter, comma 1, del D.lgs. n. 165/2011 (introdotto dall’art. 4 del D.lgs. n. 75/2017) - “*il nuovo sistema, nella proiezione che ne fa il legislatore, dovrebbe essere caratterizzato dall’abbandono del concetto stesso di dotazione organica di tal che la distinzione, sopra richiamata, tra posti in organico resi disponibili in base a vacanze pregresse rispetto alle procedure concorsuali e posti di nuova istituzione, dovrebbe venir meno*”. Tali Linee di indirizzo sono state pubblicate sulla G.U. n. 173 del 27-7-2018, a

seguito della apposizione del visto e della registrazione dell'Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Giustizia e del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale della Corte dei conti.

Questo specifico aspetto, che pure meriterebbe un'attenta analisi sotto il profilo della compatibilità, con i principi fissati dall'art. 97 della Costituzione, di una modalità di reclutamento (quella dell'utilizzo di un soggetto risultato idoneo in altra procedura concorsuale) che prescinda dalla preesistenza del posto da ricoprire, analogo, peraltro, nei termini anzi detti, a quello oggetto della procedura che ha dato luogo alla graduatoria da utilizzare nonché del raccordo con l'espresso divieto, previsto proprio per gli EE.LL., dall'art. 91, comma 4, del D.lgs. n. 267/2000 di coprire, mediante scorrimento di graduatorie, posti istituiti o trasformati prima dell'approvazione delle graduatorie medesime, deve essere tralasciato in quanto non oggetto della richiesta di parere formulata dal Comune di Borso del Grappa; occorre, invece, valutare, in via astratta e generale, la possibilità, da parte di una amministrazione pubblica (nella specie, di un ente locale), di ricorrere alla graduatoria di un pubblico concorso già scaduta e non soggetta alla proroga prevista dal già menzionato comma 1148, lett. a), dell'art. 1 della L. n. 205/2017.

La questione non può che essere risolta sulla base del quadro normativo, del quale la norma in esame costituisce soltanto un elemento.

Com'è noto, l'art. 4, comma 3, del D.L. n. 101/2013, convertito, con modificazioni, nella L. n. 125/2013, ha previsto che le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca 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*" (lett. b), affermando quello che, secondo la giurisprudenza prevalente, costituirebbe un generale *favor* dell'ordinamento per lo scorrimento di graduatorie ancora efficaci ai fini della copertura dei posti vacanti nella pianta organica, confermato anche dalle continue proroghe, disposte dal legislatore, delle graduatorie vigenti, sino all'ultima, contenuta nella disposizione oggetto della presente disamina (31.12.2018). Tale preferenza per l'utilizzo degli idonei dei concorsi (che, tuttavia, non ha mai condotto la giurisprudenza ad affermare la sussistenza di un vero e proprio obbligo per le amministrazioni di attingere alle graduatorie già approvate per ricoprire posti identici o analoghi), è stato esteso anche agli enti locali dall'art. 3, comma 5-ter, del D.L. n. 90/2014, convertito, con modifiche, dalla L. n. 114/2014, secondo cui i principi dell'art. 4, comma 3, del D.L. n. 101/2013 si applicano alle amministrazioni di cui al comma 5 del medesimo art. 3 ovvero alle regioni e agli enti sottoposti al patto di stabilità interno. Tra l'altro, l'art. 3, comma 61, della L. n. 350/2003 ha previsto la facoltà di utilizzare anche le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, "*previo accordo tra le amministrazioni interessate*".

Presupposto imprescindibile ai fini del corretto utilizzo dello strumento dello scorrimento della graduatoria, che sia dell'ente stesso che deve procedere all'assunzione o di altra amministrazione, è che la graduatoria medesima sia stata originata da un concorso pubblico e che sia ancora efficace. Nel caso in esame, la graduatoria ha messo capo ad

una procedura selettiva indetta da una IPAB e, secondo quanto riferito dall'ente richiedente, risulta scaduta.

Trattandosi di ente che, in virtù dell'art. 18, comma 2-bis, del D.L. n. 112/2008, nel testo di recente modificato dall'art. 27, comma 1, lett. a), del D.lgs. n. 175/2016, non è soggetto ai limiti e vincoli normativi alla spesa di personale – dovendo semplicemente attenersi ad un principio di riduzione dei costi, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni, la cui concreta declinazione è rimessa all'attività di indirizzo dell'ente controllante e, nel caso di istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali ed alla persona nonché le farmacie, all'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità dei servizi erogati (in tal senso, questa Sezione, deliberazione n. 504/2017/PAR) – tale graduatoria, tenuto conto del chiaro dettato normativo e della altrettanto chiara delimitazione dell'ambito di applicazione soggettivo della disposizione, non ha subito alcuna proroga al 31.12.2018 ed è, pertanto, inefficace.

Ciò impedisce, al di là dell'assoggettamento ai limiti e vincoli di spesa del comune che deve ricoprire il posto, l'utilizzo e, dunque, lo scorrimento, a tal fine, della graduatoria in questione, non rilevando le comprensibili ragioni di celerità né le altrettanto comprensibili esigenze di contenimento della spesa pubblica, mancando, nella specie, un presupposto fondamentale sotto il profilo giuridico.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini dianzi precisati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Borso del Grappa (TV).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 4 settembre 2018.

Il Magistrato relatore	Il Presidente
F.to Francesca Dimita	F.to Diana Calaciura Traina

Depositata in Segreteria il 11 ottobre 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese