



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Donata Cabras	Presidente
Maria Paola Marcia	Consigliere
Valeria Mistretta	Consigliere
Lucia d'Ambrosio	Consigliere
Elisabetta Usai	Primo referendario
Giuseppe Lucarini	Referendario - relatore

nella camera di consiglio del 20 giugno 2019;

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

VISTO lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 16 gennaio 1978, come modificato dal decreto legislativo n. 74 del 9 marzo 1998, recante "*Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione*";

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

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

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*" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificata e integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR e dalla deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere del 21.3.2019 (prot. n. 1162 del 22.3.2019) formulata dal Sindaco del Comune di Ruinas, trasmessa alla Sezione regionale di controllo dal Consiglio delle Autonomie Locali con nota prot. n. 223 del 15 maggio 2019;

VISTA la nota prot. n. 80765462 del 22.5.2019 con cui il Presidente di Sezione ha assegnato l'istruttoria sul parere richiesto al Referendario Giuseppe Lucarini;

VISTA la nota del 19.6.2019 con la quale il Magistrato designato ha deferito la proposta di parere per la discussione collegiale;

VISTA l'ordinanza n. 10/2019 del 19 giugno 2019 con la quale il Presidente di Sezione ha convocato in data odierna la Sezione stessa per deliberare sul parere richiesto;

UDITO il relatore, Referendario Giuseppe Lucarini,

PREMESSO

Il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Autonoma Sardegna, con la nota indicata in epigrafe, ha trasmesso a questa Sezione una richiesta di parere del 21 marzo 2019, formulata dal Sindaco del Comune di Ruinas ai sensi dell'art. 7, co. 8, della L. 131/2003, ritenendola ammissibile.

L'Ente locale pone alla Sezione un quesito relativo alla permanete possibilità di scorrimento di graduatoria concorsuale formata da altro ente pubblico, alla luce delle novità introdotte dalla legge di bilancio 2019, chiedendo alla Sezione "*se la facoltà dei Comuni di stipulare un accordo con altro Ente per lo scorrimento della graduatoria, finalizzato all'assunzione di personale a tempo indeterminato, sia da ritenersi vigente dopo l'entrata in vigore della legge di bilancio 2019, il cui art.*

1, comma 323 [n.d.r. comma 363] ha abrogato il comma 3-ter dell'articolo 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125".

Nelle premesse della richiesta di parere, il Sindaco richiama il quadro normativo relativo all'utilizzo, mediante scorrimento, di graduatorie formate da Enti terzi, per l'assunzione degli idonei, evidenziando come la legge di bilancio 2019 abbia abrogato espressamente solo alcune delle disposizioni che consentono tale facoltà, ponendo conseguentemente un dubbio interpretativo sulla permanente possibilità di utilizzo di graduatorie altrui.

AMMISSIBILITA'

Il Collegio è chiamato a verificare, in via preliminare, la sussistenza contestuale dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva del parere richiesto, alla luce delle condizioni stabilite dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione 10.3.2006, n. 6) e delle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione 17.11.2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile poiché proviene dall'organo legittimato a proporla ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Parimenti, va riscontrata l'ammissibilità oggettiva trattandosi di questione riconducibile alla materia della contabilità pubblica, per come definita dalle deliberazioni innanzi menzionate e come confermato dalla casistica formatasi nella giurisprudenza contabile in tema di scorrimento di graduatorie.

Il quesito, inoltre, risulta formulato in termini generali e astratti e non attiene ad attività amministrative pregresse.

MERITO

Il quesito proposto concerne l'interpretazione di norme introdotte dalla legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) ed è volto ad accertare se sia ancora possibile attingere alla graduatoria di altro Ente per l'assunzione di personale, come

espressamente previsto da precedenti norme, della cui abrogazione il Sindaco istante dubita.

E' opportuno, preliminarmente, richiamare le disposizioni introdotte dalla menzionata legge di bilancio, in vigore dal 1° gennaio 2019, oggetto del quesito interpretativo in esame.

In primo luogo, l'art. 1, comma 361 stabilisce che *"fermo restando 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."*

Il successivo comma 363, coerentemente con la regola introdotta dal menzionato comma 361, prevede diverse abrogazioni, disponendo che *"all'articolo 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 ... la lettera b) del comma 3 e i commi 3-ter e 3-quater sono abrogati."*

Prima di procedere all'interpretazione delle norme appena richiamate, è opportuna una sintetica ricostruzione del pregresso quadro normativo in materia di utilizzo delle graduatorie concorsuali e dalla *ratio* legislativa ad esso sottesa.

La previsione di cui all'art. 97, comma 4, della Costituzione, secondo cui il concorso pubblico rappresenta la regola generale per l'accesso al pubblico impiego, ha indotto il legislatore dell'ultimo quindicennio a individuare soluzioni idonee a contemperare la menzionata regola concorsuale con le emergenti esigenze di celerità dell'azione amministrativa ed economicità della stessa sotto il profilo finanziario.

Su questa base, le graduatorie dei concorsi pubblici hanno conosciuto interventi legislativi volti ad estenderne l'efficacia temporale, passata da uno a tre anni, senza considerare varie proroghe "una tantum", e a consentire l'utilizzo della graduatoria da parte di Amministrazione diversa da quella che aveva bandito il concorso. Inoltre, è stata anche ammessa l'utilizzabilità della graduatoria da

parte della medesima amministrazione che aveva bandito il concorso, per la copertura di posti ulteriori rispetto a quelli messi a concorso.

In ogni caso, la normativa ha gradualmente esteso la possibilità di utilizzo delle graduatorie concorsuali, mediante loro scorrimento, per l'assunzione dei candidati "idonei non vincitori".

Le norme di riferimento del descritto fenomeno sono rappresentate, in primo luogo, dall'art. 9 della legge n. 3/2003, secondo cui *"a decorrere dal 2003 ... con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 ... 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."* La richiamata disposizione non risulta espressamente abrogata dalla legge n. 145/2018.

Il successivo intervento normativo, parimenti non espressamente abrogato dalla legge di bilancio 2019, è rappresentato dall'art. 3, comma 61 della legge n. 350/2003 (finanziaria 2004) il cui terzo periodo stabilisce 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 tra le amministrazioni interessate."*

In tempi più recenti, l'art. 4 del decreto-legge n. 101/2013, per come successivamente modificato e integrato, è nuovamente intervenuto in materia, prevedendo che le amministrazioni dello Stato possono autorizzare l'avvio di nuove procedure concorsuali previa verifica, tra l'altro, *"dell'assenza, nella stessa amministrazione, di idonee collocati nelle proprie graduatorie vigenti e approvate a partire dal 1° gennaio 2007, relative alle professionalità necessarie anche secondo un criterio di equivalenza"* (art. 4, comma 3, lettera b) D.L. n. 101/2013). Quest'ultima norma è stata espressamente abrogata dall'art. 1, comma 363, della legge n. 145/2018 con decorrenza 1° gennaio 2019.

Prevede inoltre l'art. 4, comma 3-ter del D.L. n. 101/2013 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 possibilità per essi di essere assunti da altra Amministrazione, previo accordo tra questa e l'Amministrazione che ha bandito il concorso pubblico.

Anche il comma 3-ter, appena richiamato, risulta espressamente abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2019, dall'art. 1, comma 363 della legge n. 145/2018. Sino alla legge di bilancio 2019, è emerse nella legislazione una chiara preferenza per l'assunzione di personale mediante scorrimento di graduatorie, proprie o altrui, e tale facoltà di scorrimento è stata estesa anche agli Enti locali dall'art. 3, comma 5-ter del decreto-legge n. 90/2014, 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. Quest'ultima disposizione non risulta espressamente abrogata dalla legge di bilancio 2019.

Il richiamato quadro normativo ha indotto la giurisprudenza contabile e amministrativa a riconoscere *"... un generale favor dell'ordinamento per lo scorrimento di graduatorie ancora efficaci ai fini della copertura di posti vacanti nella pianta organica ..."* (cfr. SRC Veneto, deliberazione n. 371/2018/PAR; negli stessi termini, cfr. anche Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 14/2011 nonché SRC Campania, deliberazione n. 158/2018/PAR).

Inoltre, prima dell'entrata in vigore della legge n. 145/2018, la giurisprudenza si era soffermata in più occasioni sui possibili problemi connessi all'utilizzo delle graduatorie mediante loro scorrimento, sia nei casi di graduatoria "propria" che in quelli di altra amministrazione, individuando i presupposti in presenza dei quali lo scorrimento fosse legittimo e non si risolvesse in una pratica sostanzialmente elusiva del principio costituzionale del concorso pubblico e dei suoi corollari della parità dei concorrenti, predeterminazione dei posti e delle regole di attribuzione, ecc.

In proposito, la SRC Umbria, con deliberazione n. 124/2013/PAR, si è soffermata sull'interpretazione del requisito normativo del "previo accordo" tra le amministrazioni interessate, necessario per la legittimità dell'assunzione del candidato "idoneo" in una graduatoria di concorso bandito da altro Ente ai sensi dell'art. 3, comma 61, legge n. 350/2004. Argomento affrontato, di recente, anche dalla SRC Piemonte con deliberazione n. 114/2018/PAR secondo cui "... è necessario che il posto vacante sia preesistente l'indizione del concorso" e che sia necessario "... evitare che vi possano essere assunzioni "nominative" creando posti ad hoc per soggetti già presenti in graduatoria" (SRC Piemonte, n. 114/2018/PAR cit.).

In termini più generali, si è consolidato in giurisprudenza l'orientamento secondo cui la graduatoria dalla quale attingere deve riguardare posizioni lavorative omogenee a quelle per le quali viene utilizzata (in termini, SRC Campania, deliberazione n. 158/2018/PAR; SRC Umbria, deliberazioni n. 124/2013 e n. 28/2014).

Nel contesto normativo e giurisprudenziale fin qui delineato, è intervenuta la legge di bilancio 2019 con le disposizioni innanzi richiamate che hanno introdotto una evidente discontinuità con il percorso normativo avviato dal 2003 e connotato, come visto, da un regime di *favor* per l'utilizzo delle graduatorie mediante loro scorrimento, anche da parte di amministrazioni "terze" rispetto alla graduatoria.

In proposito, infatti, è agevole osservare come la disciplina prevista dall'art. 1, comma 361 della legge n. 145/2018, nel prevedere che le graduatorie dei concorsi sono utilizzate "esclusivamente" per la copertura dei posti messi a concorso, impedisce l'utilizzo della medesima graduatoria per la copertura di qualsiasi altro posto diverso da quelli messi a concorso, sia esso della medesima o di altra Amministrazione.

Lo scorrimento della graduatoria viene quindi limitato, a partire dal 2019, alla sola possibilità di attingere ai 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. La regola introdotta dal menzionato art. 1, comma 361 della legge n. 145/2018, pertanto, determina una inversione di tendenza nella utilizzabilità delle graduatorie di concorso, non consentendo più lo scorrimento da parte di altre amministrazioni, né da parte della medesima Amministrazione che intendesse utilizzare una propria graduatoria, ancora efficace, per la copertura di un posto diverso da quelli messi a concorso.

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 nella nuova regola generale di cui al comma 361: da un lato, infatti, si crea uno stretto collegamento tra graduatoria e posto messo a concorso; dall'altro, coerentemente, vengono abrogate le norme che prevedevano l'utilizzo della graduatoria per la copertura di posti diversi da quelli messi a concorso.

L'innovazione introdotta dalla legge di bilancio, rappresentata da un ridimensionamento dell'utilizzabilità dello scorrimento delle graduatorie, può inoltre cogliersi chiaramente dall'avvenuta ed espressa abrogazione della norma che vietava l'indizione di un nuovo concorso nel caso di presenza di idonei collocati nelle proprie graduatorie vigenti (art. 4, comma 3, lett. b, D.L. n. 101/2013).

Le considerazioni che precedono, in termini di divieto di utilizzo delle graduatorie formate da altre P.A., non sono inficiate dalla circostanza che la legge di bilancio non ha provveduto all'espressa abrogazione di tutte le disposizioni che prevedono l'utilizzo dell'altrui graduatoria.

A livello interpretativo, infatti, è possibile affermare che l'abrogazione espressa dell'art. 4, comma 3-ter, D.L. n. 101/2013 sia riferibile anche alla norma da quest'ultimo richiamata, tale essendo l'intenzione del legislatore, per come desumibile dalla nuova regola generale di cui all'art. 1, comma 361 della legge

di bilancio 2019. Inoltre, devono ritenersi abrogate implicitamente le norme incompatibili con la menzionata nuova regola generale.

La legge n. 145/2018, quindi, modifica il precedente equilibrio tra gli istituti deputati all'assunzione di personale nella pubblica amministrazione, rappresentati dalla mobilità volontaria, lo scorrimento delle graduatorie e l'indizione di un concorso, per i quali si rinvia alle considerazioni svolte dalla SRC Veneto nelle deliberazioni n. 189/2018/PAR e n. 548/2018/PAR.

Per tutte le su esposte ragioni, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Sardegna

DELIBERA

di rendere il proprio parere nelle considerazioni che precedono

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Direttore dell'Ufficio di supporto, al Sindaco del Comune di Ruinas, all'Organo di revisione dell'Ente, al Consiglio delle Autonomie Locali, all'Assessore regionale degli Enti locali.

Così deliberato in Cagliari nella camera di consiglio del 20 giugno 2019.

Il Relatore

Giuseppe Lucarini

Il Presidente

Donata Cabras

Depositata in Segreteria il 3 Luglio 2019

IL DIRIGENTE

Paolo Carrus