



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 26 settembre 2019

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere Relatore
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario

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 Resana prot. n. 53 del 07/05/2019, acquisita al prot. C.d.c. n. 0004244-08/05/2019SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 44//2019 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi

FATTO

Il Comune di Resana (TV) ha trasmesso una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, concernente la possibilità di avvalersi di una convenzione stipulata con altro comune, finalizzata all'utilizzo della graduatoria di un concorso pubblico per esami per n. 1 posto di istruttore direttivo tecnico - cat. D/D.1 bandito da quel comune nell'anno 2018.

La richiesta di parere richiamava, tra l'altro, le "Linee di indirizzo per la predisposizione dei Piani del fabbisogno di personale da parte delle PA" emanate dal Ministero della Pubblica Amministrazione nel maggio del 2018 e precisava di aver rispettato tutti i prodromici adempimenti obbligatori ai fini di consentire le "nuove" assunzioni di personale. Il quesito, invero, concerneva la possibilità, per l'amministrazione comunale, di "... avvalersi della convenzione, ancorché la programmazione che prevede la copertura del posto di istruttore direttivo tecnico sia successiva all'indizione del concorso del comune alla cui graduatoria si intende attingere ...".

Detta richiesta di parere si concludeva con la seguente istanza: *"Si chiede, pertanto, se questo Comune possa procedere all'assunzione dell'istruttore direttivo tecnico avvalendosi della convenzione stipulata con l'altro comune, finalizzata all'utilizzo della graduatoria come sopra specificato."*

Preliminare all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, la Corte è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero, la sussistenza, nel caso di specie, del presupposto soggettivo (ossia della legittimazione del richiedente) e di quello oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

In relazione ai predetti presupposti deve richiamarsi innanzitutto l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 05 giugno 2013 secondo il quale i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere sono le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane, prevedendo espressamente che *"Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane"* ed, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei Conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 (SS.RR. in sede di Controllo) e, da ultimo, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, intervenute sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta formulata, devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (Regione, Città Metropolitana, Provincia, Comune);
- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere 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*" (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006);
- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei Conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro di norma originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente.

In altri termini, ai fini dell'ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., ex multis, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "*non si rinvergono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore*" (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio ex post della funzione consultiva.

Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'Ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo. Si precisa, a tal proposito, che la stessa è stata trasmessa direttamente dall'Ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123 della Costituzione. Ciò, comunque, non inficia l'ammissibilità della richiesta atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti.

Quanto al profilo oggettivo, va evidenziato che la richiesta deve essere giustificata da un interesse dell'ente alla soluzione di una questione giuridica incerta e controversa, a carattere generale e astratto.

Secondo un principio ampiamente consolidato, inoltre, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di coamministrazione o di cogestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile. Ne consegue che il parere viene reso unicamente avuto riguardo esclusivo alle questioni di natura generale ed astratta, e non può essere interpretato quale intervento atto a validare eventuali determinazioni *in itinere*, ovvero già assunte o atti già adottati *ex post*.

Dal punto di vista oggettivo, questa Sezione ritiene di poter dichiarare ammissibile la richiesta del Comune di Resana poiché la nozione di "materia di contabilità" comprende non solamente gli atti e le operazioni di bilancio in senso stretto ma anche le gestioni finanziarie ed economico-patrimoniali secondo una "*visione dinamica dell'accezione di contabilità pubblica*" che sposta l'angolo di visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri di finanza pubblica. Si ritiene pertanto che la richiesta di parere in esame sia concernente direttamente il corretto utilizzo di risorse e più in generale il contenimento della spesa pubblica, ai fini di una sana gestione finanziaria dell'ente, come confermato dalla giurisprudenza contabile formatasi sull'argomento.

Premesso quanto sopra in ordine alla delimitazione di competenza della Corte nell'ambito dell'attività consultiva, e dunque non potendo sindacare nel merito le eventuali scelte dell'Ente (pregresse o future), né valutare l'esistenza dei presupposti che consentono di esprimersi sulla legittimità dell'azione amministrativa gestionale, questa Sezione procede all'esame del quesito formulato dall'Amministrazione comunale, astraendolo da ogni riferimento all'eventuale fattispecie concreta sottostante, offrendo unicamente una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto.

DIRITTO

Nel merito, per rispondere al quesito posto dal Comune di Resana, appare preliminarmente necessario illustrare sinteticamente il quadro normativo di riferimento relativo alla fattispecie oggetto di analisi, evidenziando, sin da subito, che la ratio del legislatore sottesa all'utilizzo delle graduatorie concorsuali si fonda, da un lato sulla

necessità di contenere e ridurre la spesa pubblica oltre che il costo ed i tempi per l'esperimento e la gestione delle procedure concorsuali per il reclutamento di personale e dall'altro sull'opportunità di tutelare le posizioni dei vincitori e/o idonei potenzialmente penalizzati dai reiterati "blocchi delle assunzioni" nel pubblico impiego, il tutto al fine di dare attuazione ai principi generali di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa.

A tal proposito, si evidenzia che la giurisprudenza amministrativa costante ritiene che la modalità di reclutamento tramite lo scorrimento delle graduatorie rappresenti la regola generale, mentre l'indizione di un nuovo concorso un'eccezione che richiede un'apposita e approfondita motivazione, al fine di dare conto del sacrificio imposto ai concorrenti idonei e delle preminenti esigenze di interesse pubblico. Tale principio trova espressa conferma normativa, per gli enti locali, all'art. 91 del TUEL (Testo unico sull'ordinamento degli enti locali) il quale statuisce che *"1. Gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio. Gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale. 2. Gli enti locali, ai quali non si applicano discipline autorizzatorie delle assunzioni, programmano le proprie politiche di assunzioni adeguandosi ai principi di riduzione complessiva della spesa di personale, in particolare per nuove assunzioni, di cui ai commi 2-bis, 3, 3-bis e 3-ter dell'articolo 39 del decreto legislativo 27 dicembre 1997, n. 449, per quanto applicabili, realizzabili anche mediante l'incremento della quota di personale ad orario ridotto o con altre tipologie contrattuali flessibili nel quadro delle assunzioni compatibili con gli obiettivi della programmazione e giustificate dai processi di riordino o di trasferimento di funzioni e competenze. 3. Gli enti locali che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie possono prevedere concorsi interamente riservati al personale dipendente, solo in relazione a particolari profili o figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'ente. 4. 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."*

La rilevante importanza della norma di cui al comma 4 del citato articolo 91 del D.lgs. n. 267/2000, inoltre, ha portato il Consiglio di Stato ad affermarne l'applicazione estensiva: il giudice amministrativo di secondo grado, infatti, ha affermato che la stessa costituisce *regola espressiva di un principio generale applicabile anche alle altre amministrazioni pubbliche ...*".

Più specificamente, in relazione al quesito posto dal Comune di Resana e alla possibile utilizzazione delle graduatorie dei concorsi pubblici approvate da altri enti, viene in rilievo, *in primis*, l'art. 9, comma 1, della Legge n. 3/2003 recante *"Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione"*, il quale prevede che *"1. A decorrere dall'anno 2003, fermo restando quanto previsto dall'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, e successive modificazioni, in materia di programmazione delle assunzioni, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23"*

agosto 1988 n. 400, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 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.”.

In secondo luogo, si deve fare riferimento all'art. 3, comma 61, della L. n. 350 del 24 dicembre 2003 (legge finanziaria per l'anno 2004) secondo cui, tra l'altro, “ ... *in attesa dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 9 della legge 16 gennaio 2003 n. 3, le amministrazioni pubbliche ivi contemplate, nel rispetto delle limitazioni e delle procedure di cui ai commi da 53 a 71, possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate.*”.

Tali norme sono state costantemente ritenute applicabili anche agli enti locali, sia dalle amministrazioni centrali (pareri e circolari del Ministero dell'Interno e del Dipartimento della Funzione Pubblica) sia dalla giurisprudenza contabile di questa Corte, non potendosi a tal fine negare che, nell'attuale ordinamento, a seguito delle riforme costituzionali, anche (e, seppur paradossalmente, soprattutto) le autonomie regionali e, ancor più, quelle locali concorrono al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

A tal fine, giova ribadire che l'art. 3, comma 5-ter, del D.L. n. 90/2014 recante *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari* prevede che “*Alle amministrazioni di cui al comma 5 [ndr le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno] del presente articolo si applicano i principi di cui all'articolo 4, comma 3, del decreto legge 31 agosto 2013 n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013 n. 125, attraverso la comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per quanto di competenza dello stesso*”.

Il citato articolo 4, comma 3, 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'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 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 ...”.

Si evidenzia, inoltre, che il citato art. 3, comma 61, viene successivamente richiamato anche dall'art. 1, comma 100, secondo periodo, della Legge n. 311/2004 il quale, considerato il permanere del difetto del regolamento di attuazione ivi previsto, statuisce che “ ... *in attesa dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 9 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 61, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.*”.

Le norme sopra riportate appaiono di chiara interpretazione ad eccezione della

determinazione temporale dell'espressione "*previo accordo tra le amministrazioni pubbliche interessate*", momento al quale deve essere rapportata la legittimità dell'assunzione del soggetto idoneo, inserito nella graduatoria del concorso, o selezione che dir si voglia, bandito da altro ente.

In effetti, la determinazione del momento del perfezionamento dell'accordo è strettamente correlata alla necessità di non pregiudicare l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa dell'ente che ne intende usufruire e ciò anche al fine di evitare che l'utilizzazione di graduatorie non proprie sia fonte di azioni arbitrarie e illegittime, finalità esattamente contraria a quella perseguita dal legislatore.

A tal proposito, in fase di prima applicazione, si sono delineati orientamenti non del tutto univoci, in quanto da una parte veniva affermato che l'accordo dovesse intervenire "*prima dell'indizione della procedura concorsuale allo scopo di evitare che la procedura stessa possa costituire una modalità di elusione delle norme che vietano la possibilità di effettuare richieste nominative di candidati inserite nelle predette graduatorie*", e dall'altro, con interpretazione meno restrittiva, che l'accordo dovesse intervenire "*prima della formale approvazione della graduatoria al fine di garantire il rispetto dei principi di trasparenza ed imparzialità che devono sovrintendere a tutto l'operato delle pubbliche amministrazioni*" (v. pareri Ministero dell'Interno nota n. 15700 5A3 0014127 e nota 15700 5A3 004435), anche se non veniva nemmeno esclusa la possibilità di accordi intervenienti dopo l'approvazione della graduatoria.

Quanto alla giurisprudenza contabile, precedenti pronunce delle Sezioni di controllo della Corte dei conti si sono espresse sul punto. In particolare la deliberazione n. 124/2013/PAR, della Sezione di controllo per l'Umbria aveva ritenuto di interpretare l'espressione normativa "*previo accordo*" utilizzata dal legislatore all'art. 3, comma 61, della L. 350/2003 in senso estensivo e non restrittivo, non rinvenendo nella norma elementi testuali per un'interpretazione limitante temporalmente il momento della conclusione dell'accordo (né all'approvazione della graduatoria o, ancor più restrittivamente, al momento dell'indizione della procedura concorsuale) seppur l'accordo debba, necessariamente, intervenire prima dell'utilizzazione della graduatoria stessa. A sostegno di tale logica estensiva interpretazione appare, da un lato, il primo capoverso del citato comma che prevede la proroga delle graduatorie vigenti (e, quindi, già approvate) e, dall'altro, la natura discrezionale dell'amministrazione in merito alla decisione di avvalersi delle graduatorie di altri enti, i cui limiti si rinvencono nei principi generali dell'ordinamento (ragionevolezza, efficacia, efficienza, trasparenza, imparzialità, ecc. ...) e nelle regole di concorsualità per l'accesso ai pubblici uffici, come statuito dall'art. 97 Cost. (vedasi anche Cdc - Sezione regionale Controllo Piemonte n. 3/2019/PAR e n. 114/2018/PAR).

In altri termini, il "*previo accordo*" deve, infatti, inserirsi in un chiaro e trasparente procedimento di corretto esercizio del potere di utilizzare graduatorie concorsuali di altre amministrazioni, allo scopo di evitare ogni arbitrio e/o irragionevolezza o violazione delle regole sulla concorsualità e, quindi, sull'imparzialità dell'azione amministrativa.

Pertanto, questa Sezione regionale di Controllo per il Veneto, condividendo l'orientamento, ormai costante e prevalente, della giurisprudenza sia contabile che

amministrativa, evidenzia che l'ente che intende utilizzare la graduatoria di altra amministrazione debba previamente:

- predeterminare i criteri (nell'ambito del regolamento di organizzazione o, comunque, in assenza di Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, con apposito atto di indirizzo o, ancor meglio, con apposito articolo stralcio del regolamento) di scelta della tipologia di enti con i quali è possibile "accordarsi";
- valutare la corrispondenza della posizione lavorativa da ricoprire (categoria, regime giuridico ed, eventualmente, profilo) con la graduatoria che si vuole utilizzare;
- garantire la previsione e verificare la preesistente copertura finanziaria nel PTFP (Piano Triennale di Fabbisogno di Personale) di cui all'articolo 6 del D.lgs. n. 165/2001 e, quindi, ma solo conseguentemente, la disponibilità nella dotazione organica (*Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle PA* adottate con Decreto del Ministro della Funzione Pubblica 8 maggio 2018).

Le citate linee guida precisano, tra l'altro, che "... nel rispetto dei suddetti indicatori di spesa potenziale massima, le amministrazioni, nell'ambito del PTFP, potranno quindi procedere annualmente alla rimodulazione qualitativa e quantitativa della propria consistenza di personale, in base ai fabbisogni programmati, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95 e garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Tale rimodulazione individuerà quindi volta per volta la dotazione di personale che l'amministrazione ritiene rispondente ai propri fabbisogni e che farà da riferimento per l'applicazione di quelle disposizioni di legge che assumono la dotazione o la pianta organica come parametro di riferimento (vedi, ad esempio, l'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che indica un limite percentuale della dotazione organica ovvero, in senso analogo, l'articolo 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000)."

Viene, altresì, specificato che "... nel PTFP la dotazione organica va espressa, quindi, in termini finanziari. Partendo dall'ultima dotazione organica adottata, si ricostruisce il corrispondente valore di spesa potenziale riconducendo la sua articolazione, secondo l'ordinamento professionale dell'amministrazione, in oneri finanziari teorici di ciascun posto in essa previsto, oneri corrispondenti al trattamento economico fondamentale della qualifica, categoria o area di riferimento in relazione alle fasce o posizioni economiche. Resta fermo che, in concreto, la spesa del personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'articolo 20, comma 3, del d.lgs. 75/2017, non può essere superiore alla spesa potenziale massima, espressione dell'ultima dotazione organica adottata o, per le amministrazioni, quali le Regioni e gli enti locali, che sono sottoposte a tetti di spesa del personale, al limite di spesa consentito dalla legge."

Da non dimenticare, entrando ancor più nel merito della questione, che il Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione statuisce che la declinazione delle qualifiche, categorie o aree, distinte per fasce o posizioni economiche, si sposta nell'atto di programmazione del fabbisogno, che è determinato annualmente, con un orizzonte triennale, secondo i criteri di cui alle *linee di indirizzo*, nel rispetto dei vincoli finanziari e che comunque, deve sempre essere modificato e/o aggiornato ogni qualvolta se ne

ravvisi la necessità e, comunque, in previsione della modificazione della dotazione organica.

Quindi, rimane di competenza dell'amministrazione, al momento della programmazione delle assunzioni, in base alle facoltà assunzionali vigenti o dei tetti di spesa, verificare se esistono margini di rimodulazione della dotazione organica da esprimere nel PTFP, nel rispetto del limite finanziario massimo della "dotazione" di spesa potenziale.

Restano, inoltre, impregiudicati tutti i vincoli assunzionali vigenti e, come già evidenziato con precedente parere di questa Sezione, *"l'assunzione di personale da parte delle amministrazioni resta [altresì] subordinata ad una serie di adempimenti e, tra questi, come visto, vi è il necessario e preventivo ricorso alla procedura di mobilità l'istituto della mobilità volontaria è da preferire allo scorrimento delle graduatorie per ovvie ragioni di contenimento della spesa: con la mobilità, infatti, la copertura dei posti si realizza attraverso un'ottimale redistribuzione di personale pubblico già in servizio, mentre con lo scorrimento delle graduatorie, pur trattandosi di procedure già espletate, si determina comunque la provvista "aggiuntiva" di nuove risorse umane. La mobilità, dunque, va obbligatoriamente attivata in via prioritaria anche quando l'amministrazione intenda ricorrere allo scorrimento di graduatoria (propria o di altra amministrazione). Di conseguenza, l'esistenza di una graduatoria concorsuale ancora valida ed efficace seppur possa far propendere l'amministrazione locale ad escludere l'indizione di un nuovo concorso non prevale sulla mobilità volontaria."* (questa Sezione n. 189/2018/PAR).

Per quanto riguarda le forme dell'accordo, la giurisprudenza intervenuta in materia si è mostrata aperta a soluzioni che valorizzano l'autonomia dell'ente. Il TAR Veneto, in particolare, con la sentenza n. 864/2011, tra l'altro, sottolinea come le disposizioni che disciplinano la materia non facciano alcun riferimento a convenzioni ex art. 30 del TUEL, ma, unicamente, ad un accordo, il che implica che l'intesa tra le due amministrazioni interessate in ordine all'utilizzo della graduatoria, sia da perfezionarsi con i poteri del privato datore di lavoro e quindi con gli strumenti, certamente non pubblicistici, a disposizione.

Breve cenno, infine, meritano alcune norme introdotte, recentemente, dalla Legge n. 145 del 30 dicembre 2018 *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021"*, che sembrano aver invertito la tendenza, rispetto al favor del legislatore, per l'utilizzo delle graduatorie vigenti mediante il loro scorrimento. La norma attualmente in vigore, in particolare, l'art. 1, comma 363, ha, infatti, abrogato la lettera b) del comma 3 e i commi 3-ter e 3-quater dell'articolo 4 del decreto legge 31 agosto 2013 n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013 n. 125 e il precedente comma 361, come successivamente modificato dall'art. 14-ter, comma 1, del decreto legge 28 gennaio 2019 n. 4 prevede che *"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 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". Il successivo comma 362, inoltre, prevede che "Al fine di ripristinare gradualmente la durata triennale della validità delle graduatorie dei concorsi di accesso al pubblico impiego la validità delle graduatorie approvate dal 1° gennaio 2010 è estesa nei limiti temporali di seguito indicati:

a) la validità delle graduatorie approvate dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2013 è prorogata al 30 settembre 2019 ...;

b) la validità delle graduatorie approvate nell'anno 2014 è estesa fino al 30 settembre 2019;

c) la validità delle graduatorie approvate nell'anno 2015 è estesa fino al 31 marzo 2020;

d) la validità delle graduatorie approvate nell'anno 2016 è estesa fino al 30 settembre 2020;

e) la validità delle graduatorie approvate nell'anno 2017 è estesa fino al 31 marzo 2021;

f) la validità delle graduatorie approvate nell'anno 2018 è estesa fino al 31 dicembre 2021;

g) la validità delle graduatorie che saranno approvate a partire dal 1° gennaio 2019 ha durata triennale, ai sensi dell'articolo 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, decorrente dalla data di approvazione di ciascuna graduatoria.".

Da tali norme, in continua evoluzione, si evince, tra l'altro, come ben evidenziato dalla Sezione di controllo per la Regione Sardegna con deliberazione n. 36/2019/PAR che *"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, del D.L. n. 101/2013)."*

In conclusione, questa Sezione conferma che, nel rispetto di tutti vincoli posti dalla normativa vigente in materia di spesa del personale, rimane di esclusiva spettanza della singola amministrazione la valutazione del caso concreto in merito all'esistenza dei presupposti necessari ai fini dell'utilizzazione di graduatorie di concorso o di selezione pubblica di altro ente, tramite scorrimento delle stesse, garantendo l'esercizio della propria discrezionalità amministrativa entro i limiti dei principi di ragionevolezza, imparzialità, trasparenza ed economicità

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini sopra espressi.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al

Sindaco e al Segretario Comunale del Comune di Resana (TV).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 26 settembre 2019.

IL MAGISTRATO RELATORE

F.to Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE

F.to Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 8 ottobre 2019

Per IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Alessia Boldrin