



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA
composta dai magistrati:

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Giuseppe TROCCOLI	Consigliere
Dott. Francesco BELSANTI	Primo Referendario - relatore
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Primo Referendario
Dott. Antonio DI STAZIO	Primo Referendario

nella Camera di consiglio dell'11 novembre 2015

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTO il D.L. 78 del 1 luglio 2009, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante tra l'altro disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della

stessa Corte, come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17 dicembre 2004 e dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la nota del 22 ottobre 2015 con la quale il Sindaco del Comune di Valfabbrica, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ha inoltrato a questa Sezione richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta di parere sopra indicata;

UDITO il relatore, primo referendario Francesco Belsanti;

RILEVATO in

F A T T O

Con la nota indicata in premessa il Sindaco del Comune di Valfabbrica, dopo aver premesso:

- che l'Ente è privo della figura professionale di assistente sociale;
- che il Comune sinora ha utilizzato le prestazioni professionali dell'assistente sociale dell'Ufficio di Cittadinanza della Zona sociale 3 per un totale di 12 ore settimanali;
- che il Comune è nelle condizioni di utilizzare parte delle cessazioni intervenute nell'esercizio finanziario 2012 per assumere un'unità di personale con il profilo professionale di assistente sociale;

chiede di conoscere se è possibile accedere a graduatorie di concorsi per un posto di assistente sociale a tempo indeterminato part time, vigenti presso altri Enti, oppure se vi è l'obbligo di indire un nuovo concorso. Per completezza il Comune evidenzia che ha intenzione di apportare delle modifiche alla pianta organica relativamente al posto vacante di assistente sociale, prevedendo per tale figura un orario settimanale di 18 ore, riducendo pertanto l'orario di lavoro rispetto alle 30 ore precedentemente determinate.

Considerato in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 attribuisce alle Regioni e, per il tramite del Consiglio delle Autonomie ove istituito, ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane la facoltà di richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo nella materia della contabilità pubblica.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, principi modificati ed integrati con successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, le quali hanno evidenziato, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Alla luce dei predetti principi va, quindi, verificata in via preliminare la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

Il Collegio ritiene la richiesta di parere soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'Ente legittimato a proporre il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Sindaco, in quanto organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

Ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, occorre preliminarmente verificare se i quesiti posti investano questioni di carattere generale concernenti materie della contabilità pubblica, secondo l'accezione, fatta propria dalla Sezione delle Autonomie con delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006 e dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo (delibera n. 54 del 17 novembre 2010), incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri, quali l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Nel caso di specie il quesito proposto, in quanto coinvolgente l'applicazione di norme concernenti l'assunzione di personale da parte degli Enti locali, verte sull'interpretazione di norme aventi natura contabile secondo l'accezione sopra precisata.

Sempre ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, deve essere, inoltre, verificata l'esistenza di altri eventuali limiti (esterni) che impediscano di rendere il parere richiesto, limiti che sono stati individuati dalla Sezione delle Autonomie (nel

citato atto del 27 aprile 2004 e nelle deliberazioni successive sopra richiamate) e che possono essere sintetizzati nei seguenti termini:

a) la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie concreta, non può concernere l'adozione di specifici atti di gestione né inerire ad attività già espletate, ma deve avere a oggetto questioni di carattere generale al fine di ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie. In caso contrario, l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di co-amministrazione ovvero, in presenza di attività gestionale già compiuta, di una sorta di approvazione (in senso conforme vedasi, in materia di transazione, Sez. Piemonte, pareri 17 giugno 2010 n. 44 e 5 ottobre 2006 n. 4; Sez. Lombardia pareri 5 ottobre 2007 n. 21 e 18 marzo 2008, n. 14; nonché, in via generale, Sez. Lazio, parere 28 luglio 2015 n. 159);

b) la richiesta non deve implicare valutazioni di atti o comportamenti amministrativi che siano o possano formare oggetto di procedimenti giudiziari della Corte dei conti o di altre giurisdizioni, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali ovvero con pareri riservati dalla legge ad altre autorità.

Nel caso di specie, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile anche sul piano oggettivo, attenendo i quesiti proposti a questioni ermeneutiche di carattere generale ed astratto chiaramente riconducibili alla materia della contabilità pubblica, nell'accezione dinamica anzi descritta.

Nel merito

Con il suesposto quesito il Comune di Valfabbrica, verificata la capacità e la possibilità di assumere presso l'Ente un assistente sociale, chiede a questa Sezione se "è possibile accedere a graduatorie di concorsi per un posto di assistente sociale a tempo indeterminato part time, vigenti presso altri Enti", oppure si rende necessario l'espletamento di un nuovo concorso considerando, inoltre, che il posto in dotazione organica prevede una figura a tempo parziale con orario a 30 ore settimanali, orario che, con modifica della pianta organica, è intenzione del Comune ridurre a 18 ore.

Per rispondere al quesito è forse utile una breve analisi del quadro normativo di riferimento. Per ciò che concerne la possibilità di assumere idonei di graduatorie di concorsi già espletati, il legislatore ha impresso una direzione netta

verso una visione favorevole all'assunzione degli idonei e al correlato utilizzo di graduatorie esistenti.

Senza voler descrivere in modo esaustivo la normativa di riferimento, si possono ricordare l'articolo 15, comma 7, del D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi), in base a cui le *"graduatorie dei vincitori rimangono efficaci per un termine di diciotto mesi dalla data della sopracitata pubblicazione per eventuali coperture di posti per i quali il concorso è stato bandito e che successivamente ed entro tale data dovessero rendersi disponibili"*.

Ed ancora, per ciò che concerne precipuamente gli Enti locali, l'art. 91, comma 4, del D.Lgs. 267 del 2000, il quale dispone 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"*.

Tali norme hanno, di fatto, riconosciuto carattere di ordinarietà all'utilizzo delle graduatorie già esistenti e del cd. scorrimento riducendo la discrezionalità dell'Amministrazione (alle condizioni previste dal quadro normativo) nella scelta della procedura da adottare per l'assunzione di personale. Non vi è certo un obbligo di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie ma appare la via preferenziale.

A completare il quadro, interviene, poi, l'art. 3, comma 87, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 - legge finanziaria 2008, che ha aggiunto, all'art. 35 del D.Lgs. 165/2001, il comma 5 *ter*, in base a cui *"Le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali"*.

Pertanto la regola del reclutamento mediante scorrimento rappresenta la regola generale, necessitando, l'indizione di un nuovo concorso, di una motivazione piena che dia conto dell'interesse pubblico perseguito. Ed in tal senso si è consolidata la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, V Sezione, n.1395-2011; Cons. Stato, V Sezione, n.4361-2014;) che ha ritenuto illegittima la delibera con la quale una P.A. indice un concorso pubblico, piuttosto che utilizzare una graduatoria di un precedente concorso in mancanza di un fine pubblico da perseguire.

Quanto alla possibilità di attingere da graduatorie relative a concorsi espletati da altre Amministrazioni pubbliche, soccorre dapprima l'articolo 9 comma 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, secondo il quale *"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"*, e, successivamente, l'articolo 3, comma 61 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 che ha previsto che *"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"*.

Alla luce del quadro definito, pertanto, appare non solo possibile ma anche necessario ricorrere allo scorrimento di graduatorie già esistenti al fine di realizzare l'interesse pubblico.

Affinché ciò sia possibile è necessario rispettare i requisiti comunque richiesti dall'ordinamento: la possibilità di assumere (con riferimento al quadro normativo in materia di assunzioni e spesa del personale); l'accordo tra amministrazioni richiesto dalla norma di cui all'art. 3, comma 61 della legge n. 350 del 2003 (non oggetto del presente parere ma su cui è già intervenuta questa Sezione con la Delibera n. 124/2013/PAR dell'11 settembre 2013); il rispetto dell'art. 91, comma 4 del TUEL, che impedisce di utilizzare gli idonei delle graduatorie di un pubblico concorso per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo.

Relativamente a quest'ultimo punto la Sezione ritiene che la fattispecie oggetto del quesito posto dal Comune di Valfabbrica rispetti i requisiti richiesti dalla norma citata in quanto il posto di assistente sociale è già previsto nella dotazione organica ed è identico alla qualifica per cui si intende procedere ad assunzione mediante scorrimento della graduatoria di concorso espletata da altro Ente locale. Non vi è pertanto nuova istituzione del posto in organico né, tanto meno, una mera riduzione delle ore di prestazione lavorativa a tempo parziale può rientrare nel concetto di trasformazione indicato dalla norma sopra citata.

Come osservato dalla giurisprudenza amministrativa, lo scopo della norma in questione è quella di evitare che *"le pubbliche Amministrazioni possano essere indotte a modificare la pianta organica al fine di assumere uno dei candidati inseriti in graduatoria, i cui nomi sono già conosciuti"*.

Da questo punto di vista la modifica da 30 a 18 ore di un rapporto di lavoro a tempo parziale non cambierebbe la caratteristica del posto di assistente sociale, posto a tempo parziale e indeterminato, come quello del concorso la cui graduatoria si intende utilizzare.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Umbria

rilascia nelle suesposte considerazioni il parere, indicato in epigrafe, richiesto dal Comune di Valfabbrica.

Dispone

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Valfabbrica per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deciso in Perugia, nella Camera di consiglio dell'11 novembre 2015.

Il Relatore

f.to Dott. Francesco Belsanti

Il Presidente

f.to Dott. Salvatore SFRECOLA

Depositato in Segreteria il 12 novembre 2015

Per il Direttore della Segreteria

f.to Funz. Nicola Mendozza