

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA**

composta dai magistrati:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello
Consigliere	Rossana Rummo    Relatore
Primo Referendario	Michela Muti
Referendario	Giovanni Natali

**nella camera di consiglio del 12 dicembre 2018 ha assunto la seguente Deliberazione**

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

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei Conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che ha tracciato le linee fondamentali per l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Candela (FG) ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131 e acquisita al protocollo di questa sezione n. 4204 del 17/10/2018;

vista l'ordinanza n. 121/2018 con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

udito il relatore Cons. Dott.ssa Rossana Rummo.

**FATTO**

Il Sindaco del Comune di Candela chiede "se la copertura di n. due posti di Agente di P.M. (nella fattispecie n. due dei quattro posti messi originariamente a bando e coperti nel 2012), resi vacanti a seguito di mobilità interna per effetto dell'assegnazione dei medesimi ad altri Settori per sopravvenute deficienze di organico originatesi in quei Settori a causa dal collocamento a riposo di altrettante unità verificatesi medio tempore (nella fattispecie nel 2018) e quindi in funzione di una più razionale distribuzione delle risorse umane disponibili, possa legittimamente avvenire mediante scorrimento della graduatoria di Agenti di P.M. citata in premessa senza incorrere nel "divieto di istituzione e/o trasformazione del posto successivamente all'indizione del concorso di cui al già richiamato art. 91, comma 4 del D.lgs n. 267/2000, tenuto conto che lo scorrimento è unicamente volto a ripristinare la pienezza dell'organico assegnato alla Polizia Municipale che, sin dal bando di concorso del 2012, è sempre stato di n. 4 unità di Agenti di P.M. e non è mai stato modificato".

Considerato in

## DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

### **I. Ammissibilità soggettiva.**

L'art.7, co.8, della legge n.131/2003 prevede che gli enti locali possono chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ...". Riguardo a tale aspetto, la Sezione ritiene non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento, sin qui costantemente seguito, secondo il quale la mancanza di detto organo, allo stato istituito nella Regione Puglia (L.R. n.29 del 26 ottobre 2007) ma ancora non operante, non può precludere l'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli enti locali ed alla stessa Regione. Pertanto, nelle more dell'operatività del Consiglio delle autonomie locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione,

legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna.

Tale organo, nel caso di un Comune, è il Sindaco ai sensi dell'art.50 del D.lgs. n.267/2000. Nel caso *de quo* si osserva che la richiesta di parere in esame, proviene dal Sindaco del Comune di Candela e, pertanto, risulta ammissibile sul piano soggettivo.

## **II Ammissibilità oggettiva**

Con riferimento alla ammissibilità oggettiva del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

L'art.7, co.8, della legge 131/2003, infatti, "*conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica*" (deliberazione delle SS. RR n.54/CONTR/2010). Per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare, inoltre, ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o con altre funzioni assegnate alla stessa Corte dei conti.

La disposizione contenuta nell'art. 7 comma 8, della legge n.131/2003 deve essere raccordata anche con il precedente comma 7 che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilanci, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Inoltre, si rende necessario verificare se il richiesto parere non implichi la valutazione di una vicenda amministrativo-gestionale specifica e concreta già perfezionatasi o "in itinere".

Alla luce dei sopra richiamati principi, il Collegio ritiene che vada esclusa, in questa sede, qualsiasi valutazione circa la specifica e concreta questione posta dal Sindaco, in quanto la funzione consultiva svolta dalla Corte è circoscritta esclusivamente agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo preclusa qualunque valutazione inerente ai risvolti applicativi della fattispecie esaminata, rimanendo ogni decisione di esclusiva competenza e responsabilità dell'ente.

Tutto ciò premesso, la Sezione rileva che la specifica richiesta in esame è riconducibile ad un caso concreto e ad aspetti collegati a scelte gestionali di esclusiva spettanza dell'Ente e che, in definitiva, alla luce delle motivazioni indicate, la descritta richiesta di parere presentata risulta inammissibile.

Si forniscono, tuttavia, i principi generali normativi, desumibili dalla norma di cui all'art. 91, del decreto legislativo n. 267/2000 nonché dalla giurisprudenza amministrativa e contabile, in materia di scorrimento delle graduatorie di concorsi pubblici.

L'utilizzo delle graduatorie è motivato, infatti, dalla necessità di ridurre la spesa pubblica, evitando l'indizione di nuovi concorsi per il reclutamento del personale e contestualmente attuare i principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, tenuto conto del costo e dei tempi per l'esperimento di procedure concorsuali.

La normativa in materia offre criteri interpretativi circa i presupposti dell'applicazione dell'istituto dello scorrimento della graduatoria vigente al fine di provvedere alla copertura di un posto vacante. Tale istituto era stato originariamente previsto per le ipotesi di copertura di posti che risultassero disponibili alla data di approvazione della

graduatoria ovvero per i casi di rinuncia, decadenza o dimissioni dei vincitori, anche nel biennio.

In seguito sono state emanate norme volte a valorizzare l'istituto dello scorrimento delle graduatorie (articolo 35, comma 5 *ter*, del decreto legislativo n. 165/2001):

- L'art. 91, comma 4 del D.lgs n. 267/2000 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”*. La norma, pertanto, afferma con chiarezza che l'istituto dello scorrimento delle graduatorie concorsuali non può essere utilizzato per la copertura di posti di nuova istituzione o trasformati. La disposizione configura in capo all'amministrazione locale la *“facoltà”* (e non l'obbligo) di attingere alle graduatorie efficaci per la copertura di posti resisi *“successivamente vacanti e disponibili”*, fatta eccezione di posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso. Solo in taluni casi, il legislatore ha prescritto il medesimo scorrimento come un vero e proprio obbligo (v., ad esempio, art. 23, legge 29.1.1986, n. 23). Le norme che si sono poi succedute hanno prorogato più volte l'efficacia delle graduatorie dei concorsi con la finalità, da un lato, di contenere i costi derivanti dall'indizione di nuove procedure di reclutamento e, dall'altro, di tutelare le posizioni dei vincitori e/o idonei, potenzialmente penalizzati dai reiterati blocchi delle assunzioni nel pubblico impiego.
- la conversione in legge del D.L. n. 101/2013 riguarda anche l'efficacia delle graduatorie concorsuali (art. 4, commi 3-5). In particolare, si prevede che, fino al 31 dicembre 2016, l'autorizzazione all'avvio di nuovi concorsi, per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo (nonché per le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca), sia subordinata alla verifica dell'assenza di graduatorie concorsuali approvate dal 1° gennaio 2008, per ciascun soggetto pubblico interessato, relative alle professionalità necessarie, anche secondo criteri di equivalenza.
- la legge 27 dicembre 2017 n. 2015, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n.302 del 29/12/2017, contiene all'art.1, comma 1148, lett. A la proroga delle graduatorie. Si dispone infatti che *“In materia di graduatorie e assunzioni presso le pubbliche amministrazioni, sono disposte le seguenti proroghe di termini: a) 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 limitazioni di assunzioni, è prorogata al 31 dicembre 2018, ferma restando la vigenza delle stesse fino alla completa assunzione dei vincitori e, per gli idonei, l'eventuale termine di maggior durata della graduatoria ai sensi dell'art.35, comma 5-ter del D.lgs 30 marzo 2001, n.165”*

Alla luce della normativa in essere, l'unico limite che permane allo scorrimento della graduatoria medesima è che i posti da coprire non siano di nuova istituzione o trasformazione (sul punto, vedasi Consiglio di Stato, sentenze n. 4329/2012 e n. 4361/2014).

Lo stesso Consiglio di Stato, in Adunanza plenaria, con la pronuncia 14/2011 ha chiarito che non sussiste un diritto soggettivo all'assunzione in capo agli idonei per il solo fatto della disponibilità di posti in organico, tuttavia l'Amministrazione deve sempre motivare le forme prescelte per il reclutamento, tenendo conto delle graduatorie vigenti. Il Consiglio di

Stato afferma che *“l’amministrazione non è incondizionatamente tenuta alla copertura di posti resisi vacanti o disponibili in organico, ma deve comunque assumere una decisione organizzativa, correlata agli eventuali limiti normativi alle assunzioni, alla disponibilità in bilancio, alle scelte programmatiche compiute dagli organi di indirizzo e a tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti nella concreta situazione, con la quale stabilire se procedere, o meno, al reclutamento del personale”*.

Si richiama, inoltre, il principio enunciato dalla Sezione regionale di controllo per l’Umbria in ordine all’utilizzo delle graduatorie ancora in vigore dell’Ente medesimo che le ha approvate (vedasi delibere n. 28/ PAR/2018 e n.124/ PAR/2013). L’approdo interpretativo della Sezione umbra, che si condivide, afferma in primo luogo l’inutilizzabilità delle graduatorie per la copertura di posti di nuova istituzione o trasformati. Detta conclusione costituisce un caposaldo generale, applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche, e non solo agli Enti locali, diretto, come già in precedenza evidenziato ad escludere modifiche di organico finalizzate a favorire candidati già noti. (vedi anche TAR Sardegna, I, 17 luglio 2013 n. 552 e TAR Basilicata, 6 aprile 2012, n.171)

Di contro, in relazione alle graduatorie vigenti relative a procedure concorsuali si *“apre al loro possibile utilizzo per i posti preesistenti, con le cautele imposte dalla intrinseca ragionevolezza della scelta, da esprimere mediante adeguata motivazione”*. Chiarendo che *“...ai fini del corretto uso del potere discrezionale di che trattasi, occorre anche un’attenta comparazione delle posizioni lavorative, con riferimento sia al “profilo ed alla categoria professionale”, sia “ad ogni altro elemento che connota e caratterizza profondamente i posti da coprire e quelli messi a concorso”, ivi comprendendo il diverso statuto che si lega ai rapporti di lavoro “a tempo pieno” ed a “tempo parziale” (vedasi deliberazioni n. 124/2013 e 28/2018 citate)*.

Lo scorrimento della graduatoria, inoltre, presuppone che vi sia identità di posti tra quello oggetto della procedura che ha dato luogo alla graduatoria e la nuova esigenza assunzionale: il TAR Veneto con la sentenza n.864/2011 ha ribadito che con riferimento al profilo e alla categoria professionale del posto che si intende coprire è necessario che essi siano corrispondenti a quelli per i quali è stato bandito il concorso la cui graduatoria si intende utilizzare.

In conclusione, spetta in via esclusiva all’ente locale valutare, alla luce della recente normativa e degli orientamenti giurisprudenziali, la ricorrenza o meno dei presupposti che giustificano il ricorso allo scorrimento della graduatoria.

Nelle considerazioni ed osservazioni esposte è il parere della Sezione.

**P.Q.M.**

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Candela (FG).

Così deliberato in Bari nella camera di consiglio del 12 dicembre 2018.

Il Magistrato relatore  
F.to Rossana Rummo

Il Presidente  
F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 12 dicembre 2018  
Il Direttore della Segreteria

F.to Dott.ssa Marialuce Sciannameo