



Deliberazione FVG/ _27_ /2015/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

III Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Carlo CHIAPPINELLI
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio PICOTTI
REFERENDARIO: dott. Marco RANDOLFI (relatore)

Deliberazione del 5/2/2015.

Azienda pubblica di servizi alla persona "Giovanni Chiabà" - Motivato avviso in tema di scorrimento di graduatorie di concorsi pubblici per la copertura di un posto di nuova istituzione, ai sensi dell'art.91, co.4, D.Lgs. n.267/2000 (TUEL).

* * * *

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.PI./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.Pl./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTE le deliberazioni della Sezione Plenaria n.2/2014/INPR del 16 gennaio 2014 e n.65/2014/INPR del 10 aprile 2014, afferenti il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2014;

VISTE le ordinanze presidenziali n.1 del 16.1.2014, n.8 del 17.2.2014, n.25 del 15.5.2014, n.31 del 18.6.2014, n.68 del 30.12.2014 e n. 11 del 9 febbraio 2015, relative alle competenze e alla composizione dei Collegi;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dall'Azienda pubblica di servizi alla persona "Giovanni Chiabà" con nota n.69 del 8 gennaio 2015, acquisita in data 9 gennaio 2015 al n.24 del protocollo della Sezione, a firma del Presidente, dott.ssa Daniela Corso, avente ad oggetto un quesito in tema scorrimento di graduatorie di concorsi pubblici per la copertura di un posto di nuova istituzione, ai sensi dell'art.91, co.4, D.Lgs. n.267/2000 (TUEL);

VISTA l'ordinanza presidenziale n.2 del 14 gennaio 2015 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale III Collegio ed è stato individuato il Referendario Marco Randolfi quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.9 del 4 febbraio 2015 con la quale è stato convocato il III Collegio per il giorno 5 febbraio 2015, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso in tema di graduatorie di pubblici concorsi;

UDITO nella Camera di consiglio del 5 febbraio 2015 il relatore, Referendario Marco Randolfi;

Premesso

Con la nota indicata in epigrafe l'Ente ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui, dopo aver rappresentato le circostanze di fatto e di diritto esistenti, ha esposto un quesito vertente sulla possibilità di coprire il nuovo posto di collaboratore professionale sanitario (infermiere), istituito nella propria dotazione organica con delibera 15 dicembre 2014, attingendo alla graduatoria approvata in data 6 novembre 2013.

A supporto della sua richiesta, l'Ente effettua anche un sintetico cenno "*alla recente disciplina che ha espresso di favorire il ricorso allo scorrimento delle graduatorie valide ed efficaci nelle amministrazioni stesse al fine del perseguimento di obiettivi di razionalizzazione delle spese*".

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art.33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come

modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

In considerazione della circostanza che la richiesta di motivato avviso ora in esame proviene da una ex IPAB, istituita in base alle volontà testamentarie del signor Giovanni Chiabà di realizzare un nuovo ospedale, il cui attuale statuto (approvato dalla regione Friuli-Venezia Giulia) prevede che: *"scopo fondamentale dell'Azienda è l'assistenza alle persone in condizioni psicofisiche sia di non autosufficienza che di autosufficienza, completa o parziale, in conformità agli obiettivi e agli indirizzi forniti in materia dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia"*, si ritiene che l'Azienda pubblica di servizi alla persona "Giovanni Chiabà" sia provvista della legittimazione ad adire la Sezione.

Senza procedere in questa sede ad una disamina compiuta della natura giuridica, si deve rilevare che anche la Corte costituzionale, con la decisione del 20/06/2012, n.161, riferendosi alle ASP, ne aveva riconosciuto la sostanziale continuità con le disciolte IPAB affermando che (punto 7.2 del considerato in diritto) *"...non si rinviene un'univoca classificazione di tale nuova tipologia di aziende, che mutuano caratteri misti e peculiari sia dalle disciolte Istituzioni che dal contesto programmatico ed operativo in cui vengono inserite. Le accomuna alle IPAB la natura di ente pubblico, le differenzia certamente da esse il carattere imprenditoriale dell'attività esercitata, improntata a criteri di economicità anche se non rivolta a fini di lucro. Nondimeno, le stesse ragioni sistematiche che inducono a ricomprendere la gestione delle IPAB nel complesso della finanza pubblica allargata ed a sottoporle a coordinamento riguardano anche le ASP..."*.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto competente ad inviare alla Sezione le domande di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente e nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile in quanto sottoscritta dalla dott.ssa Daniela Corso nella sua qualità di Presidente dell'Azienda pubblica di servizi alla persona "Giovanni Chiabà".

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e s. m. e i.

circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art.6, comma 4, del D.L. n.

174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che *"In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica deve essere adeguatamente analizzata, anche con riferimento al profilo della non astrattezza e/o dell'interesse generale rivestito dal caso prospettato.

A tal riguardo, si rileva che la materia oggetto del quesito riguarda la problematica del divieto di utilizzo delle graduatorie approvate da meno di tre anni nel caso in cui i posti da ricoprire siano stati creati in pianta organica successivamente all'indizione della precedente procedura concorsuale, attualmente sancito per gli enti locali ed i loro enti strumentali dall'art.91, co.4, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267 (T.U.E.L.).

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica può essere affermata giacché la medesima viene prospettata anche con riguardo al tema del contenimento della spesa degli enti locali in materia di personale, con particolare riferimento ai costi di espletamento di nuove procedure di concorso, sulla base dei limiti all'utilizzo delle graduatorie approvate recati dall'art.91, co.4 TUEL, in coerenza con gli orientamenti assunti dalla giurisprudenza di questa Corte.

L'espletamento di una nuova procedura concorsuale determinerebbe un non trascurabile aumento dei costi dovuto al sostenimento degli oneri connessi all'esame e alla valutazione delle domande pervenute, all'affitto delle sale di esame, al pagamento di ditte specializzate nelle procedure di preselezione etc. (come evidenziato dallo stesso ente richiedente).

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo, prescindendo naturalmente da valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive e senza entrare nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'ente (che attengono a scelte discrezionali proprie esclusivamente di quest'ultimo), dovendo principalmente aversi riguardo all'interpretazione di norme concernenti le assunzioni di personale, incluse quelle relative all'utilizzabilità di graduatorie relative a concorsi banditi prima della creazione di nuovi posti di pianta organica, in quanto attinenti alla tematica della spesa degli enti locali e finalizzate al contenimento della stessa.

L'ambito d'indagine delimitato dalla Sezione è del resto in linea con la giurisprudenza delle Sezioni regionali della Corte dei conti formatasi sulla materia delle procedure concorsuali, indette dalle pubbliche amministrazioni (*ex multis*, cfr. pareri della Sezione regionale di controllo per l'Umbria n.124/2013/PAR e n.67/PAR/2014, della Sezione regionale di controllo

per il Piemonte n.343/2013/SRCPIE/2014, della Sezione regionale di controllo per la Campania n.15/2014 e della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n.179/2014/PAR).

Inoltre, anche la Sezione delle autonomie ha avuto modo di esprimersi in materia di concorsi pubblici e formazione di graduatorie, con la deliberazione del 31 marzo 2010, n.10/SEZAUT/2010/QMIG.

Peraltro, la giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo ha sempre avuto cura di rendere i propri motivati avvisi prescindendo da valutazioni attinenti alle singole procedure in essere, come precisato anche dalla Sezione regionale di controllo dell'Umbria secondo cui, per un caso analogo, *"il parere risulta ammissibile con riferimento a tematiche di carattere generale in materia di contabilità pubblica e dunque nella parte relativa all'interpretazione di norme concernenti le assunzioni di personale, in quanto attinenti alla tematica della spesa degli enti locali e finalizzate al contenimento della stessa"* escludendo però l'ammissibilità dei quesiti relativi *"al merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'ente, così come formulati nella richiesta di parere, ed in particolare relativi all'utilizzo delle graduatorie di progressione verticale interna... poiché relativi a valutazioni tali da comportare una ingerenza nella concreta attività gestionale dell'ente, che risulterebbe in contrasto con i principi e le modalità per l'esercizio dell'attività consultiva della Corte dei conti"* (cfr. deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Umbria n.67/PAR/2014 del 5 agosto 2014).

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e non astrattezza nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

È altresì sussistente anche il requisito della *"non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico"*, non essendo stata proposta la medesima questione oggetto del presente motivato avviso ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato.

Nel Merito

I. Appare opportuno, prima di entrare nel merito del quesito posto, operare una breve

sintesi dell'evoluzione normativa riguardante le aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP).

Tali organismi rappresentano delle figure soggettive di diritto pubblico che trovano origine nella trasformazione delle IPAB disposta dall'art.10 della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e più dettagliatamente definita dal D.Lgs. 4 maggio 2001, n.207 (riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328).

In Friuli-Venezia Giulia la succitata normativa ha trovato attuazione per mezzo della legge regionale 29 settembre 2003, n.19.

In base all'art.3 della legge citata, le ASP sono enti senza fini di lucro, hanno personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica e operano con criteri imprenditoriali. Esse informano la propria attività di gestione a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio delle spese e delle entrate, comprendendo in queste i trasferimenti.

Nell'ambito della loro autonomia le aziende possono porre in essere tutti gli atti e i negozi, anche di diritto privato, funzionali al perseguimento dei propri scopi istituzionali e all'assolvimento degli impegni assunti in sede di programmazione regionale.

In particolare, le aziende possono realizzare fra di esse, nonché con enti locali e altri enti pubblici e privati, le forme di collaborazione previste dalla legislazione statale e regionale in materia di ordinamento degli enti locali, anche allo scopo di associare uno o più servizi dalle stesse gestiti. Le aziende possono, altresì, partecipare o costituire società, nonché istituire fondazioni di diritto privato al fine di svolgere attività strumentali al conseguimento dei fini istituzionali, nonché di provvedere alla gestione e alla manutenzione del proprio patrimonio.

L'eventuale affidamento della gestione patrimoniale a soggetti esterni avviene in base a criteri comparativi di scelta rispondenti all'esclusivo interesse delle aziende.

In base all'art.4, inoltre, gli statuti delle aziende sono informati ai principi di distinzione dei poteri di indirizzo e programmazione dai poteri di gestione e disciplinano le modalità e i criteri di elezione o di nomina degli organi di amministrazione e di direzione, la loro durata, nonché i relativi poteri e modalità di funzionamento.

Gli statuti regolamentano altresì i requisiti necessari per ricoprire le cariche di presidente e consigliere di amministrazione e stabiliscono le eventuali ulteriori incompatibilità rispetto a quelle stabilite dalla presente legge.

Le ASP, ai sensi dell'art.9, adottano in via generale la contabilità finanziaria e deliberano il bilancio di previsione per l'anno successivo, suddiviso nelle due parti delle entrate e delle spese, entro il 31 dicembre. Assieme al bilancio annuale le aziende deliberano una relazione atta ad illustrare, per programmi, gli stanziamenti previsti nell'entrata e nella spesa.

Il bilancio osserva i principi di unità, annualità, universalità, integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità. I risultati di gestione sono dimostrati nel rendiconto, deliberato dall'organo consiliare entro il 30 giugno dell'anno successivo e composto da: conto del bilancio; conto del patrimonio; relazione morale dell'organo deliberante (che deve illustrare

l'attività dell'ASP nel corso dell'esercizio, costituendo il riscontro finale alla relazione deliberata assieme al bilancio.

I regolamenti di contabilità delle aziende, inoltre, possono prevedere l'adozione di contabilità economica, integrando il rendiconto con il conto economico. Il comma 6 bis del citato art. 9 consente, altresì, allo statuto di prevedere, in alternativa a quanto precedentemente delineato, l'adozione della sola contabilità economica.

Dalla cennata descrizione del regime giuridico e contabile che regola le ASP, emerge con evidenza la natura peculiare di tali enti che, come già avvenuto per le IPAB, non sono riconducibili ad alcun'altra specifica tipologia di enti, avendo piuttosto una natura provvista di caratteri propri ed esclusivi.

Tali conclusioni sono coerenti, oltre che con la decisione della Corte costituzionale del 20 giugno 2012, n.161, citata nella premessa dedicata ai requisiti di ammissibilità soggettiva, anche con la giurisprudenza delle altre Sezioni della Corte dei conti.

Il sopra descritto impianto normativo appare, infatti, omogeneo a quello riscontrabile in altre regioni italiane, dove si è debitamente riconosciuto che: *"le Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) ... sono aziende con personalità giuridica di diritto pubblico che nascono dalla trasformazione delle IPAB, sottoposte alla vigilanza dei Comuni singoli o associati... Dalla natura giuridica di azienda di diritto pubblico delle ASP discende che anche per tali organismi valgono i vincoli pubblicistici in materia di reclutamento di personale da parte di organismi non societari degli enti locali che discendono direttamente dai principi generali di cui all'art. 97 Cost. in materia di organizzazione e reclutamento del personale alle dipendenze di pubblici uffici"* (in tal senso, si veda: Sezione regionale del controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n.3/2012/PAR - conforme, ex multis, a Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 350/2011/PAR, e a Sezione regionale del controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 282/2011/PAR).

Sempre in questa preliminare ricognizione, per quanto specificamente attiene al personale delle ASP, appare utile fornire un cenno anche all'art. 12 della citata legge regionale 11 dicembre 2003, n. 19, in base al quale: *"il rapporto di lavoro dei dipendenti delle aziende pertiene ai contratti collettivi dei comparti pubblici ritenuti più consoni, quali il contratto collettivo nazionale degli enti locali o il contratto collettivo del comparto della sanità pubblica ... Trovano applicazione, in quanto compatibili con le disposizioni della presente legge, le norme generali contenute nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Le assunzioni del personale sono effettuate nel rispetto dei principi generali in materia di accesso al pubblico impiego..."*.

In base a tali disposizioni, le aziende pubbliche di servizi alla persona del Friuli-Venezia Giulia possono astrattamente utilizzare, per i propri dipendenti, i contratti collettivi dei comparti o della sanità o degli enti locali.

Per quanto di interesse in questa sede, peraltro, si deve rilevare che, in assenza di diverse indicazioni contenute nella richiesta pervenuta alla Sezione, considerate le

caratteristiche peculiari dell'ente richiedente il presente motivato avviso, nonché la natura del posto da ricoprire (infermiere), il contratto applicabile dall'azienda pubblica di servizi alla persona G. Chiabà appare riconducibile al comparto della sanità pubblica.

In ogni caso, il contratto adottato dalle aziende pubbliche di servizi alla persona prevede l'estensione dei principi generali e delle norme generali contenute nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

In questa angolazione, il collegio ritiene di non doversi soffermare sulla legislazione del Friuli-Venezia Giulia in materia di comparto unico del pubblico impiego regionale di cui all'articolo 127 della legge regionale 9 novembre 1998, n.13 (applicabile invece ai dipendenti del Consiglio regionale, dell'Amministrazione regionale, degli Enti regionali, delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane e degli altri Enti locali), come recentemente novellate a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale 26 giugno 2014, n.12 (contenente, al capo II, disposizioni urgenti in materia di personale).

Per completezza ricognitiva, pur non rientrando nella soluzione specifica del caso prospettato, si citano soltanto le norme dell'art.16 della legge regionale 15 aprile 2005, n.8 (che per il personale del comparto unico e assimilati, disciplina l'utilizzo delle graduatorie concorsuali) e le altre norme introdotte in Friuli-Venezia Giulia in materia di personale e di mobilità a livello di comparto, quali da ultimo quelle rappresentate dalla legge regionale 26 giugno 2014, n.12 che, al capo II, ha introdotto una serie di disposizioni urgenti in materia di personale (provvedendo così a superare numerose disposizioni, contenute principalmente nelle leggi regionali 30 dicembre 2009, n.24 e 29 dicembre 2010, n.22, ritenute dalla Corte costituzionale non più compatibili con i principi di coordinamento della finanza pubblica - cfr. decisione del 24 marzo 2014, n.54).

Non rinvenendosi nella disciplina successiva norme specificamente applicabili al caso in esame, anche atteso il rinvio operato dalla legislazione regionale alla normativa statale, ai fini della valutazione del quesito prospettato e con specifico riferimento alla questione dell'esperimento di una nuova procedura concorsuale in luogo dell'utilizzazione delle graduatorie di concorsi indetti precedentemente all'istituzione di nuovi posti di pianta organica, soccorrono i più generali riferimenti al quadro normativo e giurisprudenziale.

II. Così illustrata la peculiare natura giuridica, desumibile dalla normativa nazionale e regionale delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), si deve ora procedere ad esaminare precipuamente la materia oggetto del quesito, vertente sull'utilizzo di graduatorie approvate da meno di tre anni nel caso in cui i posti da ricoprire siano stati creati in pianta organica successivamente all'indizione della precedente procedura concorsuale.

Si tratta in sostanza della vexata quaestio del cosiddetto "scorrimento" delle graduatorie di concorso, che ha più volte interessato il legislatore (e la giurisprudenza) nella fissazione dei principi generali applicabili in materia.

Nell'esperienza italiana, invero, si è verificato frequentemente che i partecipanti ai pubblici concorsi, risultati idonei al termine della fase finale di selezione, fossero in realtà in numero superiore rispetto ai posti messi a concorso, determinando così l'insorgere di

concorrenti presenti in graduatoria oltre la posizione utile per essere considerati vincitori dei posti contemplati nel bando.

Tale problematica è stata inizialmente affrontata dall'art.8 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n.3 (Testo unico degli impiegati civili dello Stato), in base al quale l'amministrazione aveva la facoltà di conferire, oltre i posti messi a concorso, anche quelli che risultavano disponibili alla data di approvazione della graduatoria.

Con l'entrata in vigore dell'articolo unico della legge 8 luglio 1975, n. 305, la suddetta facoltà è stata estesa anche al caso in cui alcuni dei posti messi a concorso restino scoperti per rinuncia, decadenza o dimissioni dei vincitori (secondo la novella rappresentata dall'articolo unico citato, nel caso in cui si verificano i presupposti descritti, *"l'amministrazione ha facoltà di procedere, nel termine di due anni dalla data di approvazione della graduatoria, ad altrettante nomine secondo l'ordine della graduatoria stessa"*).

In base a successivi interventi normativi, l'istituto dello scorrimento delle graduatorie è stato ulteriormente ribadito, ampliandone la portata.

Degno di nota è il D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 che, nel fornire il "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", all'art.15 ha disciplinato le modalità di formazione sia delle graduatorie di merito che di quelle dei vincitori di concorso.

Il particolare, il comma 7 del citato articolo 15, ha previsto che le graduatorie dei vincitori rimangano efficaci per un termine di diciotto mesi dalla data della pubblicazione per eventuali coperture di posti per i quali il concorso è stato bandito e che successivamente ed entro tale data dovessero rendersi disponibili (prevedendo il divieto di procedere a pronunce di idoneità esclusivamente per le procedure di concorso relative al personale del comparto scuola).

L'istituto dell'utilizzazione delle graduatorie concorsuali è stato inoltre disciplinato per il settore degli enti locali da parte dell'art. 91, comma 4, del D.Lgs. 267 del 2000 (TUEL) con cui si è previsto 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"*.

Lo scorrimento delle graduatorie ha trovato, da ultimo, un'applicazione di tipo generale per tutto il pubblico impiego con l'art. 3, co.87, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) che ha aggiunto il comma 5 ter all'art. 35 del D.Lgs. 165/2001 (TUPI - T.U. del pubblico impiego) in base al quale 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.

Tale regola, peraltro, come meglio si dirà *infra*, per essere adeguatamente compresa nella sua portata va integrata con il principio generale della specifica limitazione ai posti che non siano di "nuova istituzione o trasformazione".

Così ricostruito il quadro normativo che regola l'istituto dell'utilizzazione delle graduatorie di concorso, per meglio comprendere i principi generali vigenti in materia appare opportuno procedere ad una analisi degli orientamenti assunti in proposito dalla giurisprudenza.

In particolare, la recente sentenza del Consiglio di Stato 1 agosto 2014, n.4119, ha chiaramente affermato, recependo un orientamento comune a diversi Tribunali Amministrativi Regionali che *"l'esclusione dello scorrimento della graduatoria concorsuale per la copertura di posti di nuova istituzione o trasformati, sebbene prevista dall'art. 91, comma 4, del d.lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), costituisce regola espressiva di un principio generale applicabile anche alle altre amministrazioni pubbliche e, quindi, anche alle Aziende sanitarie locali. Tale disposizione, infatti, espressione di un principio generale, mira ad 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 (cfr. TAR Sardegna, I, 17 luglio 2013, n. 552; TAR Basilicata, 6 aprile 2012, n. 171)"*.

Nello stesso senso ha avuto modo di esprimersi la sentenza del Consiglio di Stato 29 agosto 2014, n.4438, richiamata anche dall'ente richiedente.

Detta pronuncia ha delimitato la materia portata al suo esame riconoscendo che *"la questione determinante per la definizione della controversia non è se la graduatoria sia valida ed efficace, ma quella se i posti messi concorso con il principale provvedimento impugnato siano preesistenti o di nuova istituzione con specifico riferimento alla applicazione della disposizione dell'art. 91, comma 4, del T.U.E.L. (D.Lgs. n. 267/2000), nella parte in cui esclude la validità delle graduatorie di idonei derivanti da precedenti concorsi nel caso in cui i posti di cui si tratta siano istituiti o trasformati successivamente alla indizione del concorso medesimo"*.

I surrichiamati pronunciamenti, del resto, appaiono conformi alle conclusioni cui era pervenuta la sentenza 28 luglio 2011, n. 14, resa dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che, aveva riconosciuto quale limite all'istituto dello "scorrimento delle graduatorie" quello rappresentato dai posti di pianta organica di "nuova istituzione o trasformazione", in quanto la regola contenuta nella disciplina degli enti locali, risulta in realtà espressiva di un principio generale (ai sensi dell'art.97 della Costituzione, l'accesso ai pubblici impieghi avviene di norma, e salvo le eccezioni di legge, tramite concorso pubblico), di applicazione comune anche alle altre amministrazioni pubbliche.

III. A fronte di queste disposizioni del TUEL e del TUPI, peraltro, la richiesta di motivato avviso pervenuta alla Sezione non fornisce alcuno specifico dato normativo di segno diverso, limitandosi semplicemente ad effettuare un sintetico riferimento *"alla recente disciplina che ha espresso di favorire il ricorso allo scorrimento delle graduatorie valide ed efficaci nelle amministrazioni stesse al fine del perseguimento di obiettivi di razionalizzazione delle spese"*.

In assenza di ulteriori indicazioni, la Sezione ritiene di poter completare l'esame della

richiesta pervenuta integrando le proprie valutazioni con le più recenti prescrizioni in materia - rappresentate dall'art. 4, commi 3, 3 bis, 3 ter e 3 quater del D.L. 31 agosto 2013, n.101 (convertito, con modificazioni, dalla L. 30 ottobre 2013, n. 125 - applicabile anche agli enti locali in forza dell'art.3, co.5 ter, del D.L. 24 giugno 2014, n.90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114) e dall'art.1, co.424, della Legge 23 dicembre 2014, n.190 (legge di stabilità 2015) - esaminate alla luce del complessivo quadro normativo e giurisprudenziale.

Con riferimento al primo corpo di norme, si evidenzia che la volontà del legislatore era nel senso di limitare l'autorizzazione all'avvio di nuove procedure concorsuali (senza però contemplare il caso, disciplinato dai principi di ordine generale di cui si dirà *infra*, dei posti istituiti in pianta organica successivamente all'approvazione di precedenti graduatorie), prevedendo preliminarmente la verifica di una serie di condizioni quali la 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; e b) 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.

Oltre a ciò, lo stesso corpo normativo prevedeva ulteriori condizioni quali la previa attivazione della procedura prevista dall'articolo 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in materia di trasferimento unilaterale del personale eccedentario.

Inoltre, veniva fatta salva per i vincitori e gli idonei delle graduatorie di cui sopra l'applicabilità dell'articolo 3, comma 61, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, mentre anche l'assunzione dei vincitori e degli idonei, nelle procedure concorsuali già avviate dai soggetti di cui sopra e non ancora concluse alla data di entrata in vigore della legge di conversione veniva subordinata alla verifica del rispetto della condizione 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.

Come detto, tali prescrizioni, inizialmente dettate per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, con l'art.3, co.5 ter del D.L. 90/2014 sono state estese anche agli enti locali.

Tale disciplina, però, pur rilevante in quanto si è trattato di uno dei più recenti interventi normativi in tema di utilizzazione delle graduatorie, non contempla i casi di posti di funzione creati in pianta organica successivamente all'espletamento di procedure concorsuali in cui siano risultati candidati idonei ma non vincitori (caso che come si vedrà è governato da principi di ordine generale) e non risulta risolutiva ai fini della soluzione del motivato avviso chiesto dall'ente (per la non rilevanza, ai fini in esame, della normativa in parola, ha avuto

modo di pronunciarsi anche il Consiglio di Stato con la sentenza 29 agosto 2014, n.4438, citata dall'Ente richiedente, che nel risolvere una questione analoga alla presente, sulla base delle circostanze concrete portate alla sua attenzione, ha anzi affermato che "*tale normativa non giova alle ragioni delle parti appellate e gioca invece in senso contrario...*").

Per completezza, si ricorda che l'ancor più recente intervento recato dall'art.1, co.424, della Legge 23 dicembre 2014, n.190 (legge di stabilità per l'anno 2015), ha previsto che "*le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario*".

Anche questo recente intervento normativo, per la parte che qui rileva, è riferito all'utilizzazione delle graduatorie di precedenti concorsi a favore dei vincitori (oltre che alla ricollocazione delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità) e, anche alla luce della circolare del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 30 gennaio 2015, n.1/2015, non appare dunque estendibile ai candidati risultati idonei in procedure concorsuali indette precedentemente alla creazione di nuovi posti in pianta organica.

Conclusivamente, dalla ricostruzione del quadro giuridico surriportato, tenuto conto anche della più recente evoluzione normativa, non si rinvencono elementi atti a superare l'orientamento restrittivo in ordine alla copertura dei posti di nuova istituzione in pianta organica tramite l'utilizzazione delle graduatorie di precedenti procedure concorsuali.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

ORDINA

alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Presidente della Azienda pubblica di servizi alla persona "Giovanni Chiabà"; di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del 5 febbraio 2015.

Il Relatore

f.to Marco Randolfi

Il Presidente

f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 27 marzo 2015.

Il preposto al Servizio di supporto

f.to dott. Andrea Gabrielli