

Utilizzo graduatorie concorsuali di altre PA - Possibile l'accordo successivo. Normativa e giurisprudenza

Autore: Santoro Salvatore

In: Diritto amministrativo

Con la conversione in legge del DL n. 101/2013 (L.125/2013), il Legislatore ribadisce all'articolo 4 "Disposizioni urgenti in tema di immissione in servizio di idonei e vincitori di concorsi, nonché di limitazioni a proroghe di contratti e all'uso del lavoro flessibile nel pubblico impiego" la possibilità per le Amministrazioni Pubbliche di utilizzare, prima di avviare nuovi concorsi, le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate.: [Articolo 4, comma 3-ter. - **Resta ferma per i vincitori e gli idonei delle graduatorie di cui al comma 3 del presente articolo l'applicabilità dell'articolo 3, comma 61, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.**]

La tematica è stata di recente affrontata dalla Sezione Regionale della Corte dei Conti Umbria che con la delibera 124/2013 è intervenuta sulla corretta applicazione dell'art. 9 della l. n°3/2003 e dell'art. 3, comma 61, della l. n°350/2003 ossia sul tema dell'utilizzo delle graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate.

Tale accordo, secondo i magistrati contabili, in linea con le espressioni della magistratura amministrativa, può avvenire anche successivamente all'approvazione della graduatoria in quanto la lettera e lo scopo della norma non consentono interpretazioni restrittive tali da ancorare il "previo accordo" ad una data anteriore alla "approvazione della graduatoria" o addirittura, alla "indizione della procedura concorsuale".

Difatti l'utilizzo delle graduatorie (al pari dello scorrimento, vedasi sentenza del Consiglio di Stato n.

4329/2012 e n. 6560/2012) trova causa nell'obiettivo di ridurre la spesa pubblica, evitando l'indizione di nuovi concorsi per il reclutamento del personale e quindi senza gravare il bilancio dei costi di una nuova selezione e contestualmente attua i principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, tenuto conto del costo e dei tempi per l'esperimento di procedure concorsuali, compresa la procedura di mobilità. "La mobilità esterna - come precisato da recente pronuncia del Consiglio di Stato - non comporta alcun risparmio di spesa, attesa la maggior spesa per la nuova procedura, mentre sotto gli altri aspetti (migliore razionalità dell'organizzazione pubblica e della funzionalità dei suoi uffici), le due procedure di assunzione si equivalgono, attesa la garanzia di professionalità o già formate in ambito amministrativo per il personale in mobilità o accertata a mezzo regolare concorso per gli idonei."

1. La normativa statale

La norma presa in esame è il precitato art. 9, comma 1, della l. n°3/2003, secondo cui "le Amministrazioni dello Stato [...] 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", secondo le "modalità e i criteri stabiliti [in apposito] regolamento, emanato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. n°400/1988, su proposta del Ministro della Funzione Pubblica, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze".

Nel perdurare della mancata adozione del predetto regolamento, l'art. 3, comma 61, della Legge n. 350/2003, ha poi stabilito che, "in attesa dell'emanazione del [menzionato] regolamento, le amministrazioni pubbliche [...] possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate".

Sul tema è poi intervenuto:

1.

l'articolo 1, comma 100, della L. 30-12-2004 n. 311 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)" disponendo che "I termini di validità delle

graduatorie

per le assunzioni di personale presso le amministrazioni pubbliche che per gli anni 2005, 2006 e 2007 sono soggette a limitazioni delle assunzioni sono prorogati di un triennio. 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;"

1.

L'articolo 14, comma 4 bis, del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95 secondo cui "In relazione all'esigenza di ottimizzare l'allocazione del personale presso le amministrazioni soggette agli interventi di riduzione organizzativa previsti dall'articolo 2 del presente decreto ed al fine di consentire ai vincitori di concorso una più rapida immissione in servizio, per il triennio 2012-2014, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1 del predetto articolo 2, fermo restando quanto previsto dal comma 13 del medesimo articolo, che non dispongano di graduatorie in corso di validità, possono effettuare assunzioni con le modalità previste dall'articolo 3, comma 61, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, anche con riferimento ai vincitori di concorso presso altre amministrazioni.

1.

La conversione in legge del DL n. 101/2013 (l. 125/2013). Nel provvedimento un settore di intervento riguarda

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. Resta in ogni caso fermo che, prima di avviare nuovi concorsi, le amministrazioni possano utilizzare le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate e devono attivare procedure di mobilità. In relazione a ciò, si proroga al 31 dicembre 2016 l'efficacia delle graduatorie concorsuali vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge, con esclusione delle graduatorie già prorogate di ulteriori 5 anni oltre la loro vigenza ordinaria. Infine, si prevede che il Dipartimento della funzione pubblica avvii, entro il 30 settembre 2013, un monitoraggio telematico dell'attuazione delle misure.

2. Le circolari amministrative

Sebbene i primi chiarimenti degli organismi amministrativi di orientamento pubblico non abbiano preso posizioni al riguardo, riferendosi genericamente agli "appositi accordi stipulati in applicazione della normativa vigente in materia di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e nel rispetto dei principi di cui all'art. 97 della Costituzione"(v. Circolare n°1541/4 U.P.P.A., paragrafo3, e risposta U.P.P.A. al parere del Comune di Gallipoli formulato con nota n.6351 del 13/3/2004), l'indirizzo prevalente che si è fatto strada tra i predetti organi è stato nel senso che l'accordo in discorso debba realizzarsi:

1.

“prima dell’indizione della procedura concorsuale”; e ciò “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 per dare la possibilità a tutti i cittadini di poter partecipare [al concorso] sapendo, sin dalla pubblicazione del bando, il numero complessivo dei posti messi a concorso e presso quali enti potrebbero essere chiamati a ricoprirli“, in spregio ai “principi di imparzialità e buon andamento, previsti dall’art. 97 della Costituzione” (v. parere n°25/2009 della Regione Piemonte- Settore Autonomie Locali);

1.

“prima della formale approvazione della graduatoria”; e ciò “al fine di garantire il rispetto dei principi di trasparenza ed imparzialità che devono sovrintendere a tutto l’operato delle pubbliche amministrazioni ” (v. pareri del Ministero dell’Interno espressi con nota n. 15700 5A3 0014127 e con nota n. 15700 5A3 0004435).

Purtuttavia, il riferito orientamento restrittivo non ha escluso che accordi possano intervenire anche dopo l’approvazione della graduatoria, ma ha sottolineato che “preferibilmente” è meglio che intervengano prima (v. il già richiamato orientamento del Ministero dell’Interno, il parere n. 845074 del 2007 del Dipartimento della Funzione Pubblica, la Circolare n. 11786 del 22.2.2011 U.P.P.A.).

In particolare per la Funzione Pubblica, "...gli enti territoriali, nel rispetto dei principi generali e della normativa vigente in materia di reclutamento di personale nelle pubbliche amministrazioni, nell'esercizio della propria potestà regolamentare e statutaria, possono attingere a graduatorie concorsuali ancora valide approvate da altre amministrazioni, purché la medesima graduatoria riguardi concorsi banditi per la copertura di posti inerenti allo stesso profilo e categoria professionale. ...".

3. La Giurisprudenza Amministrativa

La giurisprudenza intervenuta in materia si è mostrata aperta a soluzioni che valorizzano l'autonomia dell'Amministrazione, sia per ciò che attiene alle forme dell'accordo, sia per ciò che attiene ai tempi del suo realizzarsi, purché ovviamente prima dell'utilizzazione della graduatoria.

Significative sono in particolare due sentenze: TAR Veneto, sentenza n°864/2011 e Tar Basilicata, sentenza 574/2011.

Il Tar Veneto si pronuncia in ordine ad un ricorso in cui viene dedotta la mancanza del "previo accordo" per poter ricorrere all'utilizzo della graduatoria dell'Azienda Ospedaliera di Trieste, nonché sulla pretesa disomogeneità tra la posizione bandita da un Azienda del SSN e quella da ricoprire presso un Ente Locale.

Nella sentenza il Collegio chiarisce immediatamente che "l'art. 3 comma 61 e l'art. 9 della legge 3/2003 si applicano anche alle amministrazioni comunali" e sottolinea come le disposizioni che disciplinano la materia non facciano "alcun riferimento ad alcuna convenzione, ma unicamente al previo accordo", che concettualmente "implica l'intesa ed il consenso delle due amministrazioni in ordine all'utilizzo, da parte di una di esse, della graduatoria concorsuale in corso di validità, relativamente a posti di uguale profilo e categoria professionale, rispetto a quello per cui opera il suddetto utilizzo": motivo per il quale non è neppure necessaria una convenzione ex articolo 30 del TUEL.

Infondata è inoltre la censura di violazione dell'art. 91 del TUEL, norma che prevede che le graduatorie concorsuali degli enti locali "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". "Tale norma infatti riguarda le graduatorie già approvate e i posti neo-istituiti o trasformati successivamente all'approvazione della medesima graduatoria (e quindi nell'ambito della stessa amministrazione che ha bandito il concorso) e non si riferisce, quindi, all'utilizzo, in forza della norma speciale che ne consente lo scorrimento, alla graduatoria di altra amministrazione, rispetto alla quale non potrà mai prefigurarsi un'ipotesi di neo istituzione o trasformazione del posto messo a concorso."

Ultima doglianza che il Tar Veneto si trova a respingere è quella relativa alla presunta divergenza tra i comparti di contrattazione collettiva tra la posizione messa a concorso e quella rivestita dal controinteressato ossia la decisione di utilizzare da parte del Comune la graduatoria di un Ente di altro comparto.

I magistrati veneti ritengono infatti che sussiste omogeneità, ovvero identità di posizione professionale, tra i posti messi a concorso dall'Azienda del Servizio Sanitario e quello che il Comune intende coprire: ciò si ricava innanzitutto dal fatto che la figura di dirigente amministrativo è unica ed è normata dal D.Lgs. 165/01, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della P.A..

Il TAR Basilicata si sofferma soprattutto sull'interrogativo temporale del "quando" si determina il "previo accordo tra le amministrazioni interessate" ai sensi dell'art. 9, della L. 3/2003, e ai sensi dell'art. 3, comma 61, della L.350/2003.

"Ad avviso del Tribunale la graduatoria è utilizzata a posteriori ovvero a concorso avvenuto ed occorre fare richiesta al Comune che ha espletato il concorso al fine di poter utilizzare la graduatoria degli idonei

non vincitori del concorso stesso, indetto con riguardo ad una figura professionale perfettamente sovrapponibile a quella vacante nell'organico comunale del richiedente.

La diversa determinazione assunta dal Comune [che ha annullato in autotutela una convenzione con un altro Ente Locale finalizzata all'utilizzo della graduatoria concorsuale] non sembra perseguibile per più ragioni:

a) le norme in commento non sarebbero immediatamente attuabili e segnatamente il co. 61 dell'art. 3 L. 350/2003 perderebbe la sua funzione acceleratoria rispetto all'art. 9 della L. n. 3/2003 che rinviava, quanto alle modalità di attuazione ad un Regolamento ex art. 17, L. n. 400/1988;

b) l'accordo precedente all'indizione del concorso comporterebbe la coeva vacanza in più Enti di posti di uguale profilo e categoria professionale, ma allora si tratterebbe di coesistenza del concorso e non di utilizzo della graduatoria nel corso del triennio di validità;

c) verrebbero meno buona parte delle finalità (di economia di atti amministrativi, riduzione dei tempi per la copertura dei posti, riduzione dei costi ed eliminazione del rischio contenzioso, etc.) .

D'altro canto la cautela del legislatore nel richiedere il previo accordo sembra del tutto in linea con il dovere di escludere che l'utilizzo della graduatoria da parte di uno o più Enti terzi possa risolversi in pregiudizio per l'Ente che ha indetto e fatto svolgere il concorso, il quale potrebbe trovarsi privo della provvista eventualmente già programmata."

4. Conclusioni

Ai sensi della Legge 350/2003, come richiamata dalla legge di conversione del Decreto Legge n. 101/2013 in materia di Pubblica Amministrazione e pubblico impiego, le Amministrazioni Pubbliche possono reclutare le risorse umane attraverso l'utilizzo delle graduatorie vigenti approvate da altre Amministrazioni con un accordo che può avvenire anche ex post rispetto al momento dell'indizione della procedura concorsuale e/o della formale approvazione della graduatoria.

La giurisprudenza amministrativa e contabile è concorde nel ritenere che ciò che davvero rileva, ai fini della corretta applicazione delle disposizioni in rassegna, non è tanto (e non è solo) la data in cui le "amministrazioni interessate" devono raggiungere il "previo accordo", quanto piuttosto che l'"accordo" stesso, che può essere successivo all'approvazione della graduatoria, deve intervenire prima dell'utilizzazione della graduatoria: accordo che può avvenire anche con uno scambio di lettere a sancire l'intesa ed il consenso delle due amministrazioni in ordine all'utilizzo, da parte di una di esse, della graduatoria concorsuale in corso di validità, relativamente a posti di uguale profilo e categoria professionale, rispetto a quello per cui opera il suddetto utilizzo.

L'altro elemento necessario è che il profilo e la categoria professionale del posto che si intende coprire devono essere del tutto corrispondenti a quelli dei posti per i quali è stato bandito il concorso la cui graduatoria si intende utilizzare.

<https://www.diritto.it/utilizzo-graduatorie-concorsuali-di-altre-pa-possibile-l-accordo-successivo-normativa-e-giurisprudenza/>