



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**AMMISSIBILITÀ SOTTO IL PROFILO OGGETTIVO DI QUESITI RELATIVI
ALLO SCORRIMENTO E ALL'UTILIZZAZIONE DI GRADUATORIE RELATIVE
A PROCEDURE CONCORSUALI PER L'ACCESSO AL LAVORO PUBBLICO**

DELIBERAZIONE N. 17/SEZAUT/2020/QMIG



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 17/SEZAUT/2020/QMIG

Adunanza del 7 ottobre 2020

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Maurizio GRAFFEO, Luciana SAVAGNONE, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Fulvio Maria LONGAVITA, Donata CABRAS, Maria Teresa POLITO, Anna Maria Rita LENTINI, Antonio CONTU, Vincenzo LO PRESTI, Andrea ZACCHIA, Roberto BENEDETTI, Salvatore PILATO, Michele ORICCHIO, Maria RIOLO, Lucilla VALENTE, Piergiorgio DELLA VENTURA, Stefano SIRAGUSA, Maria Annunziata RUCIRETA;
Consiglieri	Alfredo GRASSELLI, Stefania FUSARO, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Dario PROVVIDERA, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Valeria FRANCHI, Filippo IZZO, Claudio GUERRINI, Amedeo BIANCHI;
Primi Referendari	Michela MUTI;
Referendari	Alessandra CUCUZZA, Marco SCOGNAMIGLIO, Annalaura LEONI, Daniela PIACENTE.

Visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Visto l'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*;

Visto l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e le successive modifiche ed integrazioni;

Vista la deliberazione del 13 luglio 2020, n. 72/2020/QMIG, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Puglia, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Francavilla Fontana (BR), ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, una questione di massima concernente l'ammissibilità oggettiva dei quesiti relativi allo scorrimento e all'utilizzo delle graduatorie concorsuali ai fini assunzionali;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 11 del 21 settembre 2020 con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato articolo 6, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 807 del 30 settembre 2020 di convocazione dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Udito il Relatore, Consigliere Filippo Izzo;

PREMESSO

1. La questione di massima, sulla quale la Sezione delle autonomie è chiamata a pronunciarsi, origina da una richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Francavilla Fontana (BR) alla Sezione regionale di controllo per la Puglia ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In detta richiesta, il Sindaco chiede chiarimenti in ordine alle «modalità di utilizzo delle graduatorie di altri enti ai sensi [...] degli articoli 9, comma 1, della legge n. 3/2003 e 3, comma 61, della legge n. 350/2003».

In particolare, il punto problematico, portato all'attenzione della Sezione regionale di controllo, riguarda la «possibilità di attingere per la copertura di una posizione lavorativa a tempo indeterminato e parziale al 50% da una graduatoria approvata da altro ente per l'assunzione a tempo indeterminato in un posto di qualifica e categoria professionale identiche, ma con rapporto di lavoro al 65%».

2. La Sezione regionale di controllo per la Puglia, con deliberazione del 13 luglio 2020, n. 72/2020/QMIG, premesso che la richiesta di parere riguarda «l'ampia tematica dello scorrimento delle graduatorie e, più nello specifico, i limiti all'utilizzo della graduatoria da parte di un'amministrazione diversa da quella che ha bandito il concorso», ha dubitato

sia dell'attinenza alla materia della contabilità pubblica, sia della possibile interferenza con le funzioni di altri organi giurisdizionali.

2.1. Tuttavia, rilevata l'esistenza di un contrasto di orientamenti tra le Sezioni regionali sullo specifico profilo dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere in materia di scorrimento delle graduatorie di concorso, ha ritenuto opportuno sospendere la pronuncia sul quesito posto dal Comune di Francavilla Fontana e rimettere l'esame della seguente questione «*se i quesiti relativi allo scorrimento e all'utilizzo delle graduatorie concorsuali ai fini assunzionali siano sussumibili nella materia di contabilità pubblica, e, quindi, siano oggettivamente ammissibili*» al Presidente della Corte dei conti per la valutazione sull'opportunità di deferirla alla Sezione delle autonomie ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, ovvero alle Sezioni Riunite ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009.

3. Il Presidente della Corte dei conti, con ordinanza n. 11 del 21 settembre 2020, ha deferito, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, alla Sezione delle autonomie l'esame e la pronuncia in ordine alla questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia.

CONSIDERATO

1. L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*), prevede che Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane possono richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri «in materia di contabilità pubblica».

2. L'esatta esplicitazione di tale limite competenziale per materia è chiara, come questa Sezione delle autonomie ha posto in evidenza sin dai primi *Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*, emersi nel corso dell'adunanza della Sezione delle autonomie del 27 aprile 2004 e trasmessi alle Sezioni regionali con nota del Presidente della Sezione stessa del 20 maggio 2004, n. 6482, successivamente integrati con deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR.

Nell'affrontare il tema dell'«ambito oggettivo della funzione», infatti, detti *Indirizzi* chiariscono che nella materia della contabilità pubblica vi rientra «tutto ciò che attiene ai bilanci di previsione e ai rendiconti, ai beni patrimoniali e ai tributi e alle entrate patrimoniali, all'attività contrattuale, ai controlli interni ed esterni ed alla contabilità finanziaria, patrimoniale ed economica».

3. D'altra parte, sempre in riferimento all'esercizio della funzione consultiva a favore delle autonomie territoriali, è stato anche sottolineato che le potenzialità interpretative, pure insite nella locuzione «contabilità pubblica», non possono essere sfruttate fino al loro logoramento, cioè fino al punto in cui il limite normativo, di cui al citato articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, sia sostanzialmente azzerato.

3.1. Questa Sezione delle autonomie, con la deliberazione 10 marzo 2006, n. 5/AUT/2006, ha quindi escluso che il riferimento alla materia di contabilità pubblica, di cui al richiamato

articolo 7, possa essere interpretato allo stesso modo della quasi omologa nozione utilizzata dall'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, per definire le competenze giurisdizionali della Corte dei conti.

La nozione costituzionale di contabilità pubblica serve a ricomprendere i comportamenti illeciti dei pubblici funzionari, oggetto dei giudizi di conto e di responsabilità amministrativa, mentre la nozione di contabilità pubblica, utilizzata dalla legge n. 131 del 2003, attiene al diverso ambito dell'esercizio della funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali di controllo.

Per cui sfruttare il patrimonio ermeneutico, accumulato nell'interpretazione dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, sarebbe operazione impropria in quanto significherebbe estendere l'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa, che abbiano occasioni di contatto con l'utilizzazione di risorse pubbliche, contraddicendo il significato di limite, che assume il riferimento alla diversa nozione di contabilità pubblica nell'economia applicativa di cui al ridetto articolo 7, comma 8.

È vero infatti che a ogni scelta amministrativa può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate o di spese e alle connesse scritture di bilancio, ma è altrettanto vero che la disciplina della contabilità pubblica «si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico» (così la citata deliberazione n. 5/AUT/2006; la distinzione tra l'attività amministrativa e la gestione finanziaria è ricondotta a un «fondamentale principio regolatore del sistema della contabilità pubblica» anche, sia pure ad altri fini, dal giudice regolatore della giurisdizione: in questo senso, infatti, Cass., sez. un., ord., 27 marzo 2007, n. 7390).

3.2. Nel solco della «chiara» indicazione di significato fornita dagli *Indirizzi* del 2004, la deliberazione n. 5/AUT/2006 ha precisato che la nozione di "contabilità pubblica", da assumere come parametro per giudicare dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere, si identifica con la disciplina dell'«attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore» e quindi con 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.

4. Nondimeno, la considerazione delle dinamiche evolutive, che hanno riguardato il sistema della contabilità pubblica, ha portato a un arricchimento ovvero, come è stato detto, a un «completamento integrativo» di queste conclusioni.

Le Sezioni Riunite in sede di controllo, con la deliberazione 17 novembre 2010, n. 54/CONTR/10, resa nell'esercizio della funzione nomofilattica di cui all'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno chiarito che sono ammissibili quesiti relativi alle «modalità di

utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa», stabiliti da norme di coordinamento della finanza pubblica e «in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio».

Vengono così in considerazione ulteriori «materie», che sarebbero estranee, nel loro «nucleo originario», al sistema della contabilità pubblica, ma che vi possono essere fatte rientrare proprio perché oggetto di considerazione legislativa in sede di coordinamento della finanza pubblica

4.1. Può essere utile evidenziare, sin da ora, che l'approdo interpretativo, cui le Sezioni Riunite sono giunte sotto la spinta di una visione dinamica della contabilità pubblica, «che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri», è costantemente richiamato dalle Sezioni regionali nei divergenti orientamenti, dei quali si dirà *infra*, per giustificare ora l'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere in tema di scorrimento delle graduatorie concorsuali ora la loro inammissibilità.

4.2. Si impone quindi un'ulteriore precisazione, che, tuttavia, si ricava agevolmente da un esame testuale della stessa deliberazione n. 54/CONTR/10.

Le Sezioni Riunite, invero, chiariscono che l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa».

Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

Ciò è reso evidente: *i)* sia dall'utilizzo da parte delle medesime Sezioni Riunite dell'avverbio «limitatamente», che, introducendo la proposizione immediatamente successiva a quella relativa al riferito ampliamento dinamico della nozione di contabilità pubblica, viene collegato alle «questioni» coinvolgenti problematiche interpretative dei suddetti limiti e divieti; *ii)* sia dalla risoluzione della specifica questione posta all'attenzione nomofilattica.

Detta questione riguardava, infatti, la materia del personale e, in particolare, le progressioni verticali.

Ebbene, pur riconoscendo che le progressioni verticali hanno, nel tempo, attirato l'attenzione del legislatore statale a tutela degli equilibri di bilancio e di specifici obiettivi di contenimento della spesa, le Sezioni Riunite hanno escluso ogni attinenza con la materia di contabilità pubblica in quanto lo specifico quesito non richiedeva alcuna risposta sull'interpretazione di limiti e divieti legislativi strumentali al soddisfacimento di esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

5. Non si può neppure sottacere un rischio, messo in luce dalle Sezioni Riunite medesime,

nonché dalle pronunce di orientamento di questa Sezione delle autonomie, nell'ignorare ovvero nel vanificare il vincolo che proviene dal testuale richiamo, fatto dal ridetto articolo 7, comma 8, della legge n. 131, alla materia della contabilità pubblica.

Il pericolo è quello che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa «nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale» (così, ancora, la deliberazione n. 5/AUT/2006, nonché Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10, cit., e Id., deliberazione 12 maggio 2011, n. 27/CONTR/11, che sottolinea, a tale riguardo, «la necessaria adeguatezza anche espositiva dell'istanza dell'ente»; nei medesimi termini, in tempi più recenti, Sezione delle autonomie, deliberazione 16 ottobre 2019, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, che ha concluso per l'inammissibilità della questione di massima posta dalla Sezione remittente).

5.1. La costante tensione verso l'imprescindibile salvaguardia dei valori di neutralità e indipendenza nell'esercizio di tutte le funzioni intestate dall'ordinamento alla Corte dei conti ha quindi condotto all'attenzione nei confronti di un ulteriore e concorrente profilo di ammissibilità oggettiva attinente a un sufficiente grado di generalità e astrattezza nella formulazione dei quesiti.

Ciò non modifica i caratteri formativi del parere, né altera gli elementi strutturali dell'apporto consultivo offerto dalla Corte a favore delle autonomie territoriali.

L'esigenza che i quesiti siano formulati in termini generali e astratti non implica cioè un'insostenibile interpretazione in astratto, che prescinda del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali ai quali applicare le norme coinvolte dalla richiesta stessa e che quindi spezzi il necessario circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto (si rinvia, a tale riguardo, a Sezione delle autonomie, deliberazione 20 febbraio 2014, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG, che, pur soffermandosi sui profili "soggettivi" dell'ammissibilità, ha sottolineato la necessità che il criterio orientativo, che l'ente territoriale chiede di esprimere alla Sezione regionale di controllo attivando l'esercizio della funzione consultiva, sia comunque giustificato dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente stesso, ancorché destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente).

Più semplicemente, il fatto, alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare, non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione ipotetica, restando in tal modo assicurata l'esclusione di un coinvolgimento della Sezione regionale in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali.

È stato sottolineato, sotto questo profilo, l'arricchimento, che può provenire da un esercizio non meramente astratto e teoretico della funzione consultiva, ai fini di complessiva garanzia contabile nell'interesse dell'ordinamento.

Dall'esame dei quesiti possono emergere, infatti, profili di criticità applicativa di norme o anche gestionali, che possono utilmente refluire nelle ulteriori attività di controllo e di referto, regionale e centrale (così Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 27/CONTR/11, cit.).

6. Il tema pregiudiziale dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere provenienti dagli enti territoriali coinvolge quindi anche il rapporto dell'esercizio della funzione consultiva con le altre funzioni intestate alla Corte dei conti e agli altri organi giurisdizionali.

L'ausilio consultivo deve essere reso «senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali» (così Sezione delle autonomie, deliberazione 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, e, successivamente, Id., deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG).

Allo stesso modo, l'oggetto del parere non deve riguardare fatti oggetto di indagine da parte della Procura contabile o di eventuali giudizi pendenti davanti alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti (Sezione delle autonomie, deliberazione 1° giugno 2020, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

6.1. Più in generale, quale ulteriore regola di cautela e meditato esercizio della funzione, non sono ammissibili «quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale, scongiurando, così, il rischio che pronunce consultive della Corte possano essere strumentalmente richieste e fatte valere per elidere o attenuare posizioni di responsabilità su fatti già compiuti» (in questi termini già gli *Indirizzi* del 2004; più recentemente, anche la deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, che, a tale riguardo, rammenta le specifiche esimenti, di cui agli articoli 69, comma 2, e 95, comma 4, dell'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, *Codice della giustizia contabile*).

7. È sulla base di queste necessarie considerazioni preliminari sui requisiti di ammissibilità oggettiva delle richieste di parere, come enucleati dalle delibere di orientamento e di indirizzo nomofilattico sopra richiamate (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, sufficiente generalità e astrattezza del quesito stesso, difetto di interferenza con altre funzioni intestate alla Corte dei conti ovvero con le funzioni giurisdizionali di altre magistrature), che si può procedere all'esame della questione deferita dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia con la richiamata deliberazione n. 72/2020/QMIG.

8. Come già rilevato sopra, intorno al profilo dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere, aventi a oggetto lo scorrimento e i limiti di utilizzazione di graduatorie relative a concorsi per l'accesso al pubblico impiego, quale modalità alternativa rispetto all'indizione di un nuovo concorso pubblico, si registrano posizioni discordanti tra le sezioni regionali.

9. Secondo un primo e prevalente orientamento, la richiesta sarebbe sicuramente attinente alla contabilità pubblica e, dunque, oggettivamente ammissibile, in quanto essa si

riallaccerebbe «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», quali ad esempio quelli inevitabilmente connessi all'esame e alla valutazione delle domande pervenute, alla locazione delle sale di esame, ai compensi alle imprese specializzate nelle procedure di preselezione (così Sezione regionale di controllo Friuli-Venezia Giulia, deliberazione 27 marzo 2015, n. FVG/27/2015/PAR; negli stessi termini, per limitarsi alle pronunce più recenti, Sezione regionale di controllo Marche, 6 settembre 2019, n. 41/2019/PAR; Sezione regionale di controllo Sardegna, 3 luglio 2019, n. 36/2019/PAR; Id., 12 dicembre 2019, n. 85/2019/PAR e, da ultimo, Id., 4 agosto 2020, 85/2020/PAR; Sezione regionale di controllo Veneto, 8 ottobre 2019, n. 290/2019/PAR; Id., 20 dicembre 2018, n. 548/2018/PAR; Sezione regionale di controllo Piemonte, 26 ottobre 2018, n. 114/2018/PAR).

10. Secondo un contrapposto orientamento, invece, la richiesta, avente a oggetto le possibilità di ricorso all'istituto dello scorrimento delle graduatorie concorsuali, non avrebbe alcuna attinenza con la materia della contabilità pubblica.

Il quesito è innanzitutto giudicato inammissibile perché non sollecita l'interpretazione di norme che pongono limiti e divieti preordinati alla tutela degli equilibri di bilancio ovvero in grado di ripercuotersi direttamente sulla «sana gestione finanziaria» dell'ente, in applicazione del principio nomofilattico di cui alla richiamata deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR/10, quanto piuttosto di norme la cui principale finalità sembra essere quella di garantire l'imparzialità delle amministrazioni pubbliche nelle decisioni relative alle modalità di reclutamento del proprio personale, a cominciare da quella concernente il divieto di cui all'articolo 91, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*).

10.1. Da qui anche l'ulteriore argomento secondo cui una siffatta richiesta di parere porta all'attenzione della Sezione regionale di controllo la risoluzione di un fatto gestionale specifico rimesso alla discrezionalità dell'amministrazione: lo scioglimento dell'alternativa tra lo scorrimento della graduatoria e l'indizione di un nuovo concorso pubblico.

La richiesta di parere sarebbe quindi inammissibile oggettivamente anche per questo ulteriore profilo attinente al difetto di un sufficiente grado di generalità e astrattezza.

La preoccupazione soggiacente è quella di evitare perniciosi inserimenti del parere, reso dalla Sezione regionale, nei processi decisionali e nelle scelte discrezionali dell'ente locale attinenti alla cura concreta dell'interesse pubblico sotteso alla selezione dei dipendenti pubblici (per entrambi gli argomenti ostativi si veda: Sezione regionale di controllo Campania deliberazione 24 gennaio 2019, n. 17/2019/PAR; Id., deliberazione 6 marzo 2019, n. 55/2019/PAR; nel senso dell'inammissibilità oggettiva anche Sezione regionale di controllo Lombardia deliberazione 24 ottobre 2019, n. 404/2019/PAR; Id., deliberazione 22 ottobre 2019, n. 406/2019/PAR).

11. Sembra opportuno precisare che non può essere considerata un valido precedente in argomento la deliberazione n. 10/SEZAUT/2010/QMIG del 29 aprile 2010, con cui questa Sezione delle autonomie ha affrontato, nel merito, la questione relativa alla decorrenza della regola, posta dalle modifiche introdotte dall'articolo 62 del decreto legislativo n. 150 del 2009, secondo cui la progressione fra le aree funzionali avviene tramite concorso pubblico.

Innanzitutto, rileva la diversità di oggetto rispetto ai quesiti concernenti lo scorrimento delle graduatorie concorsuali, scorrimento che di per sé si pone, come si è detto, come una modalità alternativa rispetto alle procedure concorsuali; in secondo luogo, le argomentazioni, utilizzate dalla deliberazione 10/SEZAUT/2010/QMIG per la risoluzione della specifica questione, hanno avuto riguardo al tema generale dei limiti al potere regolamentare degli enti locali, anziché all'interpretazione di specifiche problematiche attinenti allo scorrimento delle graduatorie (conformemente alla limitazione "tipologica" degli atti introduttivi della funzione consultiva adottata dagli *Indirizzi* del 2004 secondo cui questi sarebbero stati ammissibili se avessero riguardato: atti generali; atti o schemi di atti normativi primari (leggi, ma anche statuti) o secondari (regolamenti di contabilità) o interpretativi di norme vigenti (circolari); soluzioni tecniche rivolte all'armonizzazione di bilanci e rendiconti; preventiva valutazione di formulari e scritture contabili da adottare).

12. L'esame degli orientamenti relativi alla disciplina delle graduatorie concorsuali per l'accesso alle amministrazioni pubbliche deve completarsi con il richiamo ad alcune recenti pronunce della Corte costituzionale.

12.1. Si fa riferimento, innanzitutto, a Corte costituzionale, 28 gennaio 2020, n. 5.

Con questa sentenza, la Corte costituzionale ha ritenuto incostituzionale una disposizione di una legge regionale, che disponeva una proroga, «fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione», delle graduatorie relative a selezioni riservate indette ai fini delle medesime procedure di stabilizzazione.

In particolare, la Corte costituzionale ha ravvisato la violazione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, stabiliti dal legislatore statale, nel caso di specie, con l'articolo 1, comma 1148, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*), secondo cui «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 delle assunzioni, è prorogata fino al 31 dicembre 2018».

La Corte ha osservato come lo scorrimento delle graduatorie, relative a concorsi per l'accesso al pubblico impiego, nato come strumento di carattere eccezionale, sia poi divenuto «"regola generale", sia in considerazione delle «finalità di contenimento della spesa pubblica in relazione ai costi derivanti dall'espletamento delle nuove procedure concorsuali», sia per proteggere i soggetti collocati nelle graduatorie, «in considerazione

del blocco delle assunzioni» (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 28 luglio 2011, n. 14)».

Si sono poi registrate successive e frequenti proroghe legislative del termine, con le quali si è cercato di «ovviare alle esigenze funzionali delle pubbliche amministrazioni per il perdurante blocco delle assunzioni e per il mancato espletamento di nuove procedure concorsuali».

In questo quadro, il richiamato articolo 1, comma 1148, «nella parte in cui proroga, delimitandole, sia l'efficacia delle graduatorie vigenti, sia la facoltà di assunzione delle pubbliche amministrazioni, al 31 dicembre 2018, stabilisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante per le Regioni».

Con riferimento alla sopravvenienza normativa – di cui all'articolo 1, commi da 661 a 665, della legge n. 145 del 2018, come modificati dal decreto-legge n. 101 del 2019 – ancorché ritenuta irrilevante ai fini della decisione, la Corte costituzionale ha comunque evidenziato che «la nuova disciplina delle graduatorie dettata dal legislatore statale delinea uno scenario che risulta ancor più restrittivo quanto all'uso delle graduatorie e che, in costanza di misure di contenimento delle assunzioni, conferma la natura di principio di coordinamento della finanza pubblica della previsione di limiti alla proroga dell'efficacia delle stesse» (tutti i richiami, qui citati nel testo, sono contenuti nel punto 4.3.1. del Considerato in diritto).

12.2. Occorre poi considerare anche la sentenza 21 dicembre 2018, n. 241, con la quale la Corte costituzionale ha respinto il ricorso, proposto in via principale dal Governo, contro una disposizione di una legge della Regione Valle d'Aosta, che, prorogando di ulteriori dodici mesi l'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda unità sanitaria locale (AUSL) in scadenza nell'anno 2018, consentiva alla stessa AUSL, attingendo dalle graduatorie prorogate, di assumere personale anche dopo il 31 dicembre 2018.

In particolare, tra le tante censure mosse dal ricorrente, è stata ritenuta infondata la questione promossa in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per l'asserito contrasto della disposizione impugnata con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica dettato dall'articolo 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017, perché, nel caso specifico, la Regione Valle d'Aosta provvede al finanziamento del proprio servizio sanitario senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato. Dunque, lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario.

Tuttavia – ed è questo il passaggio motivazionale da sottolineare – la Corte, sul presupposto che il richiamato articolo 1, comma 1148, nel prevedere la proroga al 31 dicembre 2018 del termine per l'esercizio, da parte di amministrazioni pubbliche, della facoltà di assumere personale, sostanzialmente circoscrive l'esercizio di tale facoltà sotto il profilo temporale, ha riconosciuto «la natura di principi fondamentali di coordinamento

della finanza pubblica a disposizioni statali che – come quelle appena citate del comma 1148 dell’art. 1 della legge n. 205 del 2017 –, agendo sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale, pongono limiti transitori alla facoltà delle regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale di procedere ad assunzioni» (punto 2. del Considerato in diritto).

12.3. È necessario fare cenno, da ultimo, anche alla più recente sentenza 24 aprile 2020, n. 77, con cui la Corte costituzionale, in riferimento alle impugnate disposizioni di cui all’articolo 1, commi da 361 a 365 della legge n. 145 del 2018, ha osservato che la disciplina dello scorrimento delle graduatorie rientra nella scelta discrezionale del legislatore regionale, nell’esercizio della propria competenza residuale, perché attinente all’ambito pubblicistico dell’«ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all’articolo 117, quarto comma, della Costituzione (punto 4.3.1. del Considerato in diritto).

13. Richiamate succintamente le principali affermazioni del Giudice delle leggi in tema di scorrimento delle graduatorie, può essere utile, preliminarmente, rilevare che la richiesta di parere, che è alla base della questione di massima posta dalla Sezione rimettente, ai fini della risoluzione del contrasto di orientamenti sopra rilevato (ai punti 9. e 10. del Considerato), non riguarda i termini di vigenza delle graduatorie, né coinvolge l’interpretazione delle norme oggetto delle sentenze della Corte costituzionale appena sopra richiamate.

Il Comune di Francavilla Fontana pone alla competente Sezione regionale uno specifico quesito attinente all’utilizzazione di una graduatoria approvata da un’altra amministrazione, fattispecie disciplinata dall’articolo 9, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (*Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione*), nonché dall’articolo 3, comma 61, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)*).

Per entrambe le disposizioni, la Corte costituzionale ha negato la loro diretta applicazione alle Regioni: rispettivamente, con la sentenza n. 388 del 2004, per quanto riguarda l’articolo 9 della legge n. 3 del 2003, e con la sentenza n. 390 del 2004, per quanto riguarda l’articolo 3, comma 61, della legge n. 350 del 2003.

Il che per ciò stesso esclude che la disciplina dell’utilizzazione di graduatorie concorsuali di altre amministrazioni possa ritenersi espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Si può quindi stabilire una prima conclusione nel senso che i quesiti attinenti alle modalità di utilizzazione delle graduatorie di pubblici concorsi, approvate da altre amministrazioni, siano estranei alla materia di contabilità pubblica, ai sensi dell’articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, in quanto riguardanti problematiche gestionali attinenti alla diversa materia del personale.

14. Si osserva ulteriormente che le modalità, con le quali attuare in concreto lo

scorrimento delle graduatorie, integrano quella “riserva amministrativa”, rispetto alla quale è piena la discrezionalità dell’amministrazione e non è opportuno l’esercizio della funzione consultiva (così Sezione regionale di controllo per l’Umbria, deliberazione 1° marzo 2018, n. 28/2018/PAR, che richiama la decisione dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, 16 dicembre 2011, n. 14, citata pure dalla ridetta sentenza della Corte cost. n. 5 del 2020; nello stesso senso e con identico richiamo giurisprudenziale Id., deliberazione n. 96/2018/PAR, e le già citate deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 17/2019/PAR e n. 158/2018/PAR).

15. Tuttavia, la questione di massima, della quale la Sezione rimettente sollecita la risoluzione, ha un oggetto più ampio, che coinvolge «i quesiti relativi allo scorrimento e all’utilizzo delle graduatorie concorsuali ai fini assunzionali», indipendentemente cioè dalla circostanza che si tratti di graduatorie della stessa amministrazione richiedente o di altra amministrazione.

Si ritiene, quindi, che questa Sezione delle autonomie non possa sottrarsi all’esercizio della funzione nomofilattica con riguardo al tema complessivo dei quesiti concernenti lo scorrimento delle graduatorie relative a concorsi per l’accesso al pubblico impiego.

16. A tale riguardo, appare necessario ribadire i criteri e gli indirizzi di orientamento, elaborati nelle sedi nomofilattiche e sopra illustrati, con particolare riferimento a quelli che provengono dalla richiamata deliberazione n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite (illustrata sopra al punto 4. del presente Considerato) e porli in relazione con la qualificazione, quali «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica», data dalla Corte costituzionale alle disposizioni legislative statali concernenti la proroga dell’efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici (sentenze n. 241 del 2018 e n. 5 del 2020).

Tale qualificazione, a ben vedere, non riguarda la disciplina dello scorrimento delle graduatorie in sé, della quale, come si è visto, la Corte costituzionale ha, da ultimo, affermato la piena competenza del legislatore regionale (sentenza n. 77 del 2020), quanto piuttosto il complessivo dispositivo legislativo di finanza pubblica, che, agendo sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale, pone limiti, ancorché transitori, alla facoltà delle amministrazioni pubbliche di procedere ad assunzioni.

Si può quindi ritenere che, in via generale, i quesiti relativi allo scorrimento delle graduatorie siano estranei alla materia di contabilità pubblica ai sensi dell’articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e debbano quindi essere considerati inammissibili sotto il profilo oggettivo, salvo che comportino questioni di interpretazione dei limiti posti da norme di coordinamento della finanza pubblica, come individuate dalla Corte costituzionale (così anche Sezione regionale di controllo Lombardia, deliberazione n. 404/2019/PAR, sopra citata, che ha sottolineato la necessità «che il quesito concerna l’interpretazione di previsioni legislative recanti limiti e divieti » posti nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, escludendo che un quesito attinente alle modalità di selezione del personale e di utilizzazione delle graduatorie concorsuali

possa, di per sé, «recare riflessi sulle richiamate questioni di sana gestione dell'ente e dei relativi equilibri di bilancio»).

Con la suddetta clausola di salvezza, si intende fare riferimento, in particolare, unicamente a questioni di interpretazione di quelle disposizioni legislative statali, che si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche e che disciplinano, delimitandole, sia l'efficacia delle graduatorie vigenti, sia la facoltà di assunzione delle pubbliche amministrazioni (così, infatti, Corte cost. n. 5 del 2020).

17. Ogni altro possibile quesito in materia di scorrimento delle graduatorie per l'accesso agli impieghi presso regioni o enti locali, siano essi a tempo indeterminato o determinato, a tempo pieno o a tempo parziale, soggiace al limite normativo di non consentire pareri su ogni profilo di attività amministrativa, soltanto perché siano rintracciabili, comunque, riflessi di natura finanziaria, così come hanno precisato le Sezioni Riunite allorquando, nella ricordata deliberazione n. 54/CONTR/10 (illustrata sopra, in dettaglio, al punto 4. del presente Considerato), sono pervenute a un'interpretazione evolutiva della nozione di contabilità pubblica, di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

Il rischio è che tali quesiti non riguardino gli specifici profili di contenimento della spesa, presi in considerazione dall'ordinamento con le norme di coordinamento della finanza pubblica evidenziate dalla Corte costituzionale, bensì il momento, logicamente e cronologicamente successivo, dell'individuazione degli aventi diritto all'assunzione.

Del resto, come già ricordato dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 77 del 2020, lo scorrimento delle graduatorie, avendo nel tempo perso la sua originaria caratteristica di strumento eccezionale per l'accesso al lavoro pubblico, inerisce alla materia dell'«organizzazione amministrativa» e rientra quindi nell'ambito competenziale del legislatore regionale, cui spetta individuare la disciplina delle graduatorie che ritenga più appropriata, purché nel rispetto dei canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (punto 4.3.1 del Considerato in diritto).

18. La dimensione discrezionale delle scelte, non solo al livello legislativo, ma anche, come si è visto, a livello amministrativo, e l'autonomia organizzativa degli enti territoriali, costituiscono un diaframma che impedisce alle Sezioni regionali di controllo di intervenire in funzione consultiva e il cui specifico valore giuridico va apprezzato in concreto.

Ritenere, infatti, che le possibilità di scorrimento o di utilizzazione *aliunde* di graduatorie preesistenti siano disciplinate da norme comunque miranti al contenimento della spesa pubblica, soltanto in ragione degli effetti, riflessi ed eventuali, indotti sul piano economico-finanziario da queste discipline, è smentito dalla semplice osservazione che l'effetto di finanza pubblica è direttamente ricollegato all'onere assunzionale, che, collocandosi a monte delle scelte organizzative concernenti l'assunzione, prescinde dalle concrete modalità di reclutamento.

Emblematica, sotto questo profilo, è la prospettazione del caso portato all'attenzione della Sezione rimettente: la questione, relativa all'impatto della decisione di procedere alla

copertura di un posto a tempo indeterminato e parziale sulle facoltà assunzionali dell'ente, non viene evocata dalla richiesta di parere, che la considera come un presupposto implicito e irrilevante.

È chiaro, invece, che è proprio su questo punto che può annidarsi la questione di finanza pubblica.

L'asserito impatto sugli equilibri di bilancio – ovvero «i riflessi diretti nella contabilità dell'ente» (così la richiesta di parere del 22 giugno 2020 del Comune di Francavilla Fontana) – viene in rilievo unicamente con la risposta alla domanda pregiudiziale sul *se* procedere all'assunzione rispetto alla scelta, cronologicamente e logicamente successiva, e, per di più, assolutamente discrezionale, sul *come* assumere (se attraverso lo scorrimento di una graduatoria preesistente ovvero l'indizione di un nuovo concorso).

18.1. Che poi lo scorrimento delle graduatorie concorsuali rappresenti un mezzo per evitare ulteriori spese o costi, anche impliciti, connessi all'indizione e allo svolgimento di nuovi concorsi pubblici, pone semmai un problema di rilevanza delle eventuali conseguenze dannose di decisioni amministrative irragionevoli, ingiustificate o comunque illegittime e dunque un problema di valutazione giudiziale di comportamenti amministrativi.

Si delinea così, in ragione del principio di non interferenza precedentemente enunciato (in particolare al punto 6. del Considerato), l'emersione di un ulteriore profilo di inammissibilità oggettiva delle richieste di parere riguardanti lo scorrimento delle graduatorie di concorsi pubblici, intuito da quelle pronunce che hanno lamentato la mancanza nei relativi quesiti di un sufficiente grado di generalità e astrattezza.

18.2. Si può richiamare, sotto questo profilo, la già citata deliberazione n. 290/2019/PAR della Sezione regionale di controllo per il Veneto, che ha proceduto 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».

Con la deliberazione n. 158/2018/PAR del 19 dicembre 2018, inoltre, la Sezione regionale di controllo per la Campania si è astenuta dall'esaminare nel merito la richiesta di parere riguardante la possibilità di scorrimento di una preesistente graduatoria di candidati idonei, ritenendola sì attinente alla materia della contabilità pubblica ma rilevando la mancanza di un sufficiente grado di generalità e astrattezza.

La deliberazione n. 158/2018/PAR offre così «considerazioni generali» sul tema dello scorrimento delle graduatorie, richiamando, tuttavia, esclusivamente precedenti decisioni del giudice amministrativo.

La presenza di pronunce di organi giurisdizionali di ordini diversi può essere ritenuta un indicatore sintomatico della sostanziale estraneità della questione relativa allo scorrimento delle graduatorie alla “materia di contabilità pubblica”.

Si tratta di quesiti in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque

preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico, che più propriamente devono essere risolte in diversa sede, con conseguente mancanza di quei caratteri di «specializzazione funzionale», che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore del 2003 della funzione consultiva alla Corte dei conti (conformemente ai principi affermati dalla citata deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG di questa Sezione delle autonomie).

18.3. La conclusione dell'inammissibilità oggettiva delle richieste di parere, relative allo scorrimento e all'utilizzazione delle graduatorie, può quindi essere sostenuta anche dall'apprezzamento dei possibili contrasti che i pareri potrebbero avere con successive pronunce giurisdizionali della Corte dei conti o di altri giudici, a cominciare da quello penale (si può richiamare, a titolo di esempio, il caso deciso da Cass., VI sez. pen., 1° luglio 2015, n. 27823, che, tuttavia, ha escluso che lo scorrimento della graduatoria di idonei, attuato in difformità dalle disposizioni inserite nel bando di concorso, costituisse elemento idoneo a integrare la violazione di norme di legge o di regolamento ai sensi dell'articolo 323 del codice penale).

Come affermato da questa Sezione delle autonomie nella citata deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, «la funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari».

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia con la deliberazione n. 72/2020/QMIG, enuncia il seguente principio di diritto:

«I quesiti, relativi allo scorrimento e, comunque, all'utilizzazione di graduatorie relative a procedure concorsuali per l'accesso al lavoro pubblico, non attengono alla materia della contabilità pubblica ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e sono pertanto da considerarsi inammissibili sotto il profilo oggettivo».

La Sezione regionale di controllo per la Puglia si atterrà al principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento. Agli stessi principi si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato nell'adunanza del 7 ottobre 2020.

Il Relatore
F.to Filippo IZZO

Il Presidente
F.to Guido CARLINO

Depositata in segreteria il 13 ottobre 2020

Il Dirigente
F.to Renato PROZZO

