

## Sull'utilizzo delle graduatorie di altre Amministrazioni per assunzioni a tempo indeterminato

Alla luce del D.L. n. 162/2019, convertito in legge n. 8/2020 (c.d. "Milleproroghe")

di **Andrea ANTELM**

07/03/2020

In questi giorni, piuttosto difficili per tutti – convinto che anche le situazioni peggiori possano essere gravide di qualche opportunità – ho trovato il tempo di approfondire ulteriormente la questione in oggetto, anche e soprattutto alla luce della conversione del “decreto milleproroghe”.

Le considerazioni che seguono riguardano, in particolare, lo scorrimento delle graduatorie di altre amministrazioni, per assunzioni a tempo indeterminato, mentre, per le assunzioni a tempo determinato, è pacifica tale facoltà, per effetto di quanto stabilmente previsto dall'art. 36, comma 2, ultimo periodo, del d.lgs. n. 165/2001.

Come sapete, mi aveva molto preoccupato la mancata abrogazione dell'art. 1, comma 363, della Legge n. 145/2018 (legge di stabilità 2019), da parte dell'art. 1, comma 148, della legge n. 160/2019 (legge di stabilità 2020).

Senza dilungarmi troppo, mi ero chiesto perché, con la conferma del predetto comma 363, permanesse, invece, l'abrogazione di un provvedimento che così recitava: *“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.” (art. 4, comma 3-ter, del D.L. n. 101/2013, convertito in legge n. 125/2013).*

Nel 2019, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (tra le altre: Marche, del. 41/2019; Puglia, del. 89/2019; Veneto, del. 290/2019; Sardegna, del. 85/2019), ci avevano detto che tale abrogazione era da considerare confermativa e rafforzativa delle disposizioni della legge di bilancio dello stesso anno, che stabilivano: *“le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso nonché di quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori.”* (art. 1, comma 361, della legge n. 145/2018). Si veda, in tal senso, quanto testualmente affermato dalla Sezione regionale di controllo per la Sardegna (del. 85/2019, cit.): *“la norma di cui al comma 363 appare “meramente confermativa” della nuova regola generale prevista dal comma 361. Se quest’ultima, infatti, introduce il divieto di utilizzare le graduatorie altrui (rectius, proprie), allora, coerentemente, il legislatore ha abrogato le norme che consentivano l’utilizzo dell’altrui graduatoria.”*, giungendo, quindi, alla seguente conclusione: *“L’interpretazione sistematica dei commi 361 e 363, unitamente alla richiamata portata “meramente confermativa” del comma 363, inducono il Collegio a interpretare l’articolato normativo in esame nel senso di ritenere applicabile il divieto di scorrere l’altrui graduatoria solo per quelle relative ai concorsi banditi dal 2019”*.

Ora, con l’articolo 1, commi 147 e 148, della legge 160/2019, è stata abrogata e superata quell’improvvida disposizione, ripristinando, per gli enti, la possibilità dello scorrimento di tutte le graduatorie approvate dal 2011, sebbene con diversi termini di validità fissati dalla medesima legge in relazione alla data della loro approvazione.

Rimaneva però “appesa” l’abrogazione della norma dianzi citata e che, almeno apparentemente, impediva la possibilità, a regime, di scorrere tali graduatorie, da parte di altre amministrazioni.

A questo punto è intervenuto il comma 10-octies dell’art. 1 del D.L. n. 162/2019, introdotto, in sede di conversione, dalla legge n. 8/2020, che pur muovendo dagli obblighi di pubblicazione dei bandi di mobilità nel portale internet del Dipartimento della funzione pubblica, stabilisce pure: *“A tale fine, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono*

*disciplinate le modalità di pubblicazione nel portale, di cui al predetto articolo 30, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, degli avvisi di mobilità adottati dalle pubbliche amministrazioni, dei bandi di concorso per l'accesso al pubblico impiego, delle relative graduatorie di merito e delle graduatorie degli idonei non vincitori **ai quali le amministrazioni possono attingere, ai sensi dell'articolo 3, comma 61, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, nei limiti di validità delle graduatorie medesime.***

Si riafferma, quindi, che: *“In attesa dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 9 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, le amministrazioni pubbliche ivi contemplate, nel rispetto delle limitazioni e delle procedure di cui ai commi da 53 a 71, possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate.”* (così recita testualmente il precitato articolo 3, comma 61, della legge 24 dicembre 2003, n. 350). Conseguentemente, sono confermate le connesse, favorevoli interpretazioni fornite, in particolare, dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per l'Umbria, con deliberazione n. 124/2013, sulla possibilità di utilizzare le graduatorie altrui con accordi anche successivi all'approvazione delle graduatorie medesime.

Mi sono, quindi, interrogato sulla permanenza della norma che, fino a questo momento, aveva recato grandi dubbi, giungendo alla conclusione che il comma 363 dell'art. 1 della legge n. 145/2018 non aveva affatto un valore confermativo e rafforzativo dell'ulteriore disposizione introdotta al precedente comma 361, bensì esso era strettamente collegato alla specifica disposizione dell'art. 4, comma 3, del D.L. n. 101/2013, convertito in legge 125/2013, nella quale si disponeva l'obbligo, prima di bandire nuovi concorsi, di scorrere le proprie graduatorie vigenti e approvate a partire dal 1° gennaio 2007. Non sussistendo più tale obbligo dall'entrata in vigore della legge n. 145/2018, conseguentemente, non avrebbe più avuto senso confermare la disposizione che consentiva pure alle altre amministrazioni lo scorrimento di tali, specifiche graduatorie, risalenti addirittura al 2007. Ecco, questa interpretazione mi convince molto di più e spiega la ragione per la quale lo stesso comma 363 non è tra quelli abrogati dal comma 148 dell'art. 1 della legge n. 160/2019.

Capisco bene le difficoltà che possono insorgere nel seguire questa esegesi, ma, ai miei limiti espositivi, si sommano sicuramente le ormai croniche lacune del legislatore nel produrre atti normativi che abbiano il carattere della semplicità e comprensibilità (ricordate le caratteristiche dei “testi regolativi” di cui parlava mio figlio Lorenzino?).

**Tutto ciò detto, comunque, ritengo ora di poter affermare, con maggiore serenità, che le graduatorie di altre amministrazioni possano ancora essere utilizzate anche per assunzioni a tempo indeterminato, ovviamente nei limiti delle loro validità.**

Ma, a quali condizioni?

Segnalo, infatti che la stessa legge di conversione del D.L. n. 162/2019, all'art. 17, comma 1-bis, ha pure stabilito: *“Per l'attuazione del piano triennale dei fabbisogni di personale di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli enti locali possono procedere allo scorrimento delle graduatorie ancora valide per la copertura dei posti previsti nel medesimo piano, anche in deroga a quanto stabilito dal comma 4 dell'articolo 91 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.”*. Gli enti locali, quindi, possono utilizzare le graduatorie (proprie e altrui, secondo quanto detto sopra) anche per ricoprire posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso dal quale le graduatorie stesse sono esitate.

In tale quadro, che amplia (di molto) la discrezionalità delle amministrazioni, ritengo che possa essere estremamente utile la chiara e puntuale disamina, oltre alle conseguenti regole di comportamento, dettate, in particolare, dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per il Veneto (del. n. 290/2019, cit.), che voglio riprodurre testualmente:

*“In particolare la deliberazione n. 124/2013/PAR, della Sezione di controllo per l'Umbria aveva ritenuto di interpretare l'espressione normativa “previo accordo” utilizzata dal legislatore all'art. 3, comma 61, della L. 350/2003 in senso estensivo e non restrittivo, non rinvenendo nella norma elementi testuali per un'interpretazione limitante temporalmente il momento della conclusione dell'accordo (né all'approvazione della graduatoria o, ancor più restrittivamente, al momento dell'indizione della procedura concorsuale) seppur l'accordo debba, necessariamente, intervenire prima dell'utilizzazione della graduatoria stessa. A sostegno di tale logica estensiva interpretazione appare, da un lato, il primo capoverso del citato comma che prevede la proroga delle graduatorie vigenti (e, quindi, già approvate) e, dall'altro, la natura discrezionale dell'amministrazione in merito alla decisione di avvalersi delle graduatorie di altri enti, i cui limiti si rinvencono nei principi generali dell'ordinamento (ragionevolezza, efficacia, efficienza, trasparenza, imparzialità, ecc. ...) e nelle regole di concorsualità per l'accesso ai pubblici uffici, come statuito dall'art. 97 Cost. (vedasi anche Cdc - Sezione regionale Controllo Piemonte n. 3/2019/PAR e n. 114/2018/PAR).*

*In altri termini, il “previo accordo” deve, infatti, inserirsi in un chiaro e trasparente procedimento di corretto esercizio del potere di utilizzare graduatorie concorsuali di altre amministrazioni, allo scopo di evitare ogni arbitrio e/o irragionevolezza o violazione delle regole sulla concorsualità e, quindi, sull'imparzialità dell'azione amministrativa.*

*Pertanto, questa Sezione regionale di Controllo per il Veneto, condividendo l'orientamento, ormai costante e prevalente, della giurisprudenza sia contabile che amministrativa, evidenzia che l'ente che intende utilizzare la graduatoria di altra amministrazione debba previamente:*

*- predeterminare i criteri (nell'ambito del regolamento di organizzazione o, comunque, in assenza di Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, con apposito atto di indirizzo o, ancor meglio, con apposito articolo stralcio del regolamento) di scelta della tipologia di enti con i quali è possibile “accordarsi”;*

*- valutare la corrispondenza della posizione lavorativa da ricoprire (categoria, regime giuridico ed, eventualmente, profilo) con la graduatoria che si vuole utilizzare;*

*- garantire la previsione e verificare la preesistente copertura finanziaria nel PTFP (Piano Triennale di Fabbisogno di Personale) di cui all'articolo 6 del D.lgs. n. 165/2001 e, quindi, ma solo conseguentemente, la disponibilità nella dotazione organica (Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle PA adottate con Decreto del Ministro della Funzione Pubblica 8 maggio 2018).”.*

La medesima Sezione aggiunge anche che: *“Per quanto riguarda le forme dell'accordo, la giurisprudenza intervenuta in materia si è mostrata aperta a soluzioni che valorizzano l'autonomia dell'ente. Il TAR Veneto, in particolare, con la sentenza n. 864/2011, tra l'altro, sottolinea come le disposizioni che disciplinano la materia non facciano alcun riferimento a convenzioni ex art. 30 del TUEL, ma, unicamente, ad un accordo, il che implica che l'intesa tra le due amministrazioni interessate in ordine all'utilizzo della graduatoria, sia da perfezionarsi con i poteri del privato datore di lavoro e quindi con gli strumenti, certamente non pubblicitari, a disposizione.”.* La tal cosa pare del tutto condivisibile, a patto che i criteri e tutte le restanti condizioni sopra riportate siano così rigorosi e stringenti da eliminare qualunque margine di discrezionalità in capo ai soggetti chiamati a concludere i predetti accordi.

Ora attendiamo di capire cosa ne discenderà, a seguito dalla concreta applicazione, visto che l'esperienza è il fondamento di ogni conoscenza.