

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

N° 278 DEL 04/08/2009

Oggetto:

Scorrimento graduatoria Progressione Verticale per cat. D Settore Polizia Municipale.

L'anno duemilanove il giorno *quattro* del mese di *agosto*, alle ore *12,00*, con la continuazione, nella sala delle adunanze della Sede Comunale, si è riunita la Giunta Comunale convocata nelle forme di legge.

Presiede l'adunanza *Marino Pasquale*, nella sua qualità di Sindaco.

| | | | Presenti | Assenti |
|---|-------------------------|--------------|----------|---------|
| 1 | TARALLO LORENZO GERARDO | Vice Sindaco | SI | |
| 2 | CIUCCIO ROBERTO | Assessore | SI | |
| 3 | DI LUCIA VINCENZO | Assessore | SI | |
| 4 | GUGLIELMOTTI EUGENIO | Assessore | SI | |
| 5 | IANNELLI ANTONIO | Assessore | SI | |
| 6 | NACARLO SALVATORE | Assessore | SI | |

Assiste il Segretario *Dr. Andrea D'Amore*, incaricato della redazione del verbale.

IL PRESIDENTE

Constatato il numero legale degli intervenuti, dichiara aperta l'adunanza ed invita i presenti alla trattazione dell'argomento indicato in oggetto.

LA GIUNTA COMUNALE

PREMESSO che è in vigore la graduatoria delle progressioni verticali cat.D, per il settore della polizia municipale, approvata con Determina n° 25 del 17/11/2009.

Che è interesse principale dell'Amministrazione assicurare una congiunta organizzazione del Corpo di polizia municipale per rispondere alle crescenti esigenze di sicurezza della collettività e più in generale di ottimale il funzionamento dei servizi demandati alla polizia municipale;

Che più volte è stato in tal senso manifestata tale esigenza nelle relazioni del Comando di Polizia Municipale in particolare relativamente all'esigenza della piena copertura dei posti vacanti.

Che nel corso dell'anno 2009, a seguito di progressioni verticali infracategoriali, si è reso disponibile e vacante 1 posto di cat.D, posizione economica D1;

Che l'amministrazione, con provvedimento di G.M. la n° 254 del 28/07/2009, ha ritenuto opportuno valutare la possibilità di utilizzo della predetta graduatoria per la copertura del posto resosi vacante o per l'eventuale copertura di nuovi posti di categoria D, richiedendo a tale proposito specifico parere al Segretario Generale.

Dato atto che è stato acquisito il predetto parere, nel quale viene favorevolmente riconosciuta la legittimità dello scorrimento della graduatoria, in linea con i principi affermati dalla legge n° 241/1990, nonché dall'art.91 comma 4° del TUEL n° 267/2000, per i posti resosi vacanti e disponibili, in luogo dell'avvio di nuove procedure concorsuali;

Ritenuto necessario provvedere alla copertura del posto resosi vacante mediante lo scorrimento della vigente graduatoria, così come già previsto, anche, dall'art.9 del bando di selezione del concorso interno per la copertura di posti di categoria D1 del settore della polizia municipale, in rispetto di quanto stabilito dalla determina del Direttore Generale n° 01 el 14/09/2005, Reg. Gen. n° 1218 del 15/09/2005;

Visto il parere favorevole del responsabile del personale nonché del servizio finanziario di questo ente;

A VOTI unanimi, resi nei modi e forme di legge;

DELIBERA

1) La premessa narrativa è parte integrante e sostanziale della presente e riveste atto di indirizzo;

- 2) Di procedere allo scorrimento della predetta graduatoria, attribuendo la posizione giuridica ed economica di categoria D1 al dipendente RUBINI Antonio risultato primo degli idonei, non vincitore, della selezione interna per la copertura dei posti di cui innanzi;
- 3) Di dare mandato alla responsabile del Servizio Personale, di adottare per quanto di competenza, tutti gli atti connessi e consequenziali, per la copertura del posto resosi con la consequenziale attribuzione al predetto dipendente RUBINI Antonio;
- 4) Dichiarare la presente con separata ed unanime votazione, immediatamente esecutiva ai sensi dell'art. 134 - IV° Comma - del D. Lgs. 18.8.2000, n. 267.

Pareri sulla proposta di deliberazione (art. 49, c. 1, del T.U.E.L. 18/08/2000, n. 267)

PER LA REGOLARITA' TECNICA

Si esprime parere FAVOREVOLE

UFFICIO: PERSONALE (RENNA)

Il Responsabile del Servizio

Capaccio (SA) 04.08.2009

PER LA REGOLARITA' CONTABILE:

Si esprime parere FAVOREVOLE

UFFICIO DI RAGIONERIA

Il Responsabile del Servizio

Capaccio (SA) 04.08.2009

PER IL PROFILO DI LEGITTIMITA'

Si esprime parere _____

Il Segretario Generale

Capaccio (SA) _____

La presente deliberazione viene letta, approvata e sottoscritta.

Il Segretario Generale

Il Sindaco

Della suesata deliberazione venne iniziata la pubblicazione il
giorno _____ e per quindici giorni
consecutivi.

Data 23 SET. 2009

Il Segretario Generale

Il sottoscritto Segretario attesta:- che la presente
deliberazione è stata pubblicata :
dal _____
al _____
che nessuna richiesta di controllo è pervenuta.
Data _____

Il Segretario Generale

Trasmessa ai Capigruppo Consiliari

con nota del _____

23 SET. 2009
Il Segretario Generale

La presente deliberazione è divenuta esecutiva:
 Essendo stata dichiarata immediatamente
eseguibile.
 Dopo trascorsi i dieci giorni dalla pubblicazione
e senza richiesta di controllo.

Data _____

Il Segretario Generale

Parere in merito allo scorrimento della graduatoria della selezione per la progressione verticale VV.UU CAT. D e per la copertura di nuovi posti di cat. D in caso ampliamento della dotazione organica dei Vigili Urbani.

In esecuzione del mandato ricevuto, si esprime quanto segue.

L'art. 4 CCNL EE.LL. del 1999 ha introdotto specifiche disposizioni per disciplinare lo sviluppo professionale del personale degli EE.LL.

Le cd. progressioni verticali sono così divenute un mezzo attraverso cui l'ente locale, valorizzando al massimo l'autonomia organizzativa di cui gode, riesce in maniera flessibile a gestire il reperimento delle risorse umane necessarie per il proprio funzionamento e nel contempo valorizza la professionalità dei propri dipendenti.

Le condizioni per una corretta attivazione delle procedure selettive per le progressioni verticali, consistono essenzialmente nell'approvazione della programmazione delle assunzioni contenente i posti da destinare a tali selezioni interne, la motivazione della scelta dei posti destinati all'interno, la selettività meritocratica e professionale, la naturale copertura finanziaria di quella che, laddove comporti passaggio di categoria, costituisce nuova assunzione a tutti gli effetti, come ampiamente confermato in giurisprudenza (CASS. S.U. 15403/2003, S.U. 3948/2004, S.U. 14259/2005).

In tal senso l'Amministrazione Comunale di Capaccio con delibera G.C. 417/2004 e G.C. 324/2005 provvede rispettivamente all'approvazione della dotazione organica e del programma delle assunzioni per il triennio 2005/2007.

In esecuzione di tali atti venne perciò indetta con determina del Direttore Generale la selezione interna a titolo di progressione verticale, per titoli ed esami riservata ai dipendenti di ruolo a tempo indeterminato inquadrati nella cat. C per la copertura di N.3 posti di CAT. D V° Settore (Polizia Municipale).

Espletata tale selezione, veniva approvata la relativa graduatoria di merito, con N.3 vincitori e N.2 idonei, così come previsto dall'art.9 del bando di selezione sopraindicato; tale art. prevede infatti che la graduatoria resta valida per 3 anni (fino cioè al dicembre 2009) ed alla stessa l'Amministrazione potrà attingere per coprire eventuali posti di cat.D che si dovessero rendere vacanti e disponibili.

Si è quindi in presenza di una graduatoria tuttora valida che annovera 2 candidati idonei non vincitori.

Nel corso del 2009 uno dei posti di CAT. D V° Settore (Polizia Municipale) si è reso vacante e la Giunta Municipale formula quesito in ordine all'utilizzabilità della graduatoria per la copertura di tale posto, nonché in merito all'utilizzabilità della stessa graduatoria per la copertura di posti analoghi di nuova istituzione.

Le norme sui concorsi pubblici prevedono sovente la possibilità dell'amministrazione di conferire, agli idonei non vincitori, posti resisi liberi dopo la formazione della graduatoria. In tal senso disponeva già il testo unico degli impiegati civili dello Stato emanato con d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3, il cui articolo 8 prevedeva la facoltà dell'amministrazione di conferire, oltre i posti messi a concorso, non solo quelli che risultassero disponibili alla data di approvazione della graduatoria (primo comma), ma anche quelli messi a concorso che entro sei mesi dall'approvazione della graduatoria si rendessero liberi per rinuncia o decadenza (l'articolo unico della legge 8 luglio 1975 n. 305 lo aveva modificato aggiungendo il caso di dimissioni). Successivamente, entrato in vigore nei vari settori del pubblico impiego il sistema dei contratti collettivi resi esecutivi con decreto del presidente della repubblica, è stata spesso prevista la "ultrattività" delle graduatorie, ossia è stato previsto che le graduatorie rimanessero valide per un certo periodo di tempo, in modo tale che l'amministrazione potesse attingervi, per "scorrimento" (vale a dire nell'ordine di graduatoria), per coprire posti che si rendessero liberi e che essa intendesse, appunto, coprire.

La base normativa della efficacia triennale delle graduatorie concorsuali, applicabile anche ai concorsi interni ed ai concorsi degli enti locali, sta nell'art. 91 del t.u. enti locali (d.lgs. 267 del 2000). La norma, per quanto qui di interesse, stabilisce che gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio; che gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale; che 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.

Negli ultimi anni la manovra di bilancio, tra le tante misure di contenimento della spesa pubblica finalizzate alla riduzione dell'indebitamento, ha più di una volta prorogato la validità delle graduatorie concorsuali.

Occorre puntualizzare che, tali disposizioni sulla ultrattività delle graduatorie si applicano anche a quelle formate all'esito delle procedure concorsuali indette per la progressione verticale dei dipendenti da un'area a quella superiore. Difatti, da un lato, trattasi a tutti gli effetti di procedure pubblicistiche di evidenza pubblica; dall'altro, anche rispetto a queste ipotesi si manifestano le medesime esigenze di funzionalità ed ottimizzazione delle risorse (in tal senso cfr. Cons. Stato, Adunanza della Commissione Speciale Pubblico Impiego n. 3556/2005, il quale ha finanche ritenuto che le progressioni de quibus siano da ritenere soggette alla medesime limitazioni imposte dalla disciplina vigente in materia di "assunzioni" dall'esterno nel pubblico impiego)

La giurisprudenza in tema di utilizzo delle graduatorie concorsuali ancora valide di una P.A. ha sancito quindi alcuni principi:

a) l'utilizzo di una graduatoria concorsuale ancora valida di una P.A. è una facoltà e non un obbligo per la copertura di ulteriori posti disponibili, in luogo dell'avvio di nuove procedure concorsuali.

b) ne consegue che la stessa P.A. non è tenuta a motivare il mancato utilizzo della medesima graduatoria nel caso in cui decida di bandire un nuovo concorso.

c) l'obbligo di motivazione sussiste invece nel caso di utilizzo di graduatoria ancora valida.

È principio, consolidato nella giurisprudenza amministrativa, secondo cui l'istituto dell'utilizzo di una graduatoria concorsuale per la copertura di posti resisi vacanti dopo le operazioni concorsuali non è obbligatorio bensì facoltativo, trattandosi di una scelta dell'amministrazione relativa all'esercizio della discrezionalità dell'interesse pubblico realizzabile nella singola fattispecie. Come più volte ribadito dal Consiglio di Stato, alla posizione di mera aspettativa o di interesse legittimo allo scorrimento della graduatoria concorsuale - non di diritto soggettivo - riconosciuta ad un candidato idoneo non può che corrispondere una mera facoltà e non un obbligo in capo all'amministrazione.

L'unica eccezione a detto principio è il caso in cui nel medesimo bando sia previsto, con norma autovincolante, la validità della graduatoria e lo scorrimento della medesima nell'ipotesi in cui il posto originariamente assegnato si renda disponibile entro un certo periodo. In questo caso l'amministrazione non ha alcuna facoltà discrezionale di indire un nuovo concorso per la copertura del posto, ma è tenuta a procedere allo scorrimento della graduatoria. Ne consegue che l'obbligo in capo all'amministrazione di utilizzare la graduatoria nel termine della sua validità dalla data di pubblicazione è previsto direttamente dal bando in quanto *lex specialis* e norma autovincolante per la medesima amministrazione di fronte alla quale agli idonei è riconosciuta una posizione di diritto soggettivo e non di interesse legittimo.

Nel nostro caso vi è appunto una inequivoca norma all'art. 9 del bando di selezione che facoltizza l'utilizzo della graduatoria per la copertura di posti resisi vacanti e disponibili.

In tal senso allora si ritiene che in presenza di motivazione delle scelte ben possa la graduatoria essere utilizzata per la copertura dei posti di V.U. CAT.D che dovessero rendersi disponibili entro il termine di validità della graduatoria stessa. Naturale premessa è il rispetto di tutta la normativa che disciplina il reperimento delle risorse umane negli enti locali, che il Settore preposto avrà cura di verificare nei suoi aspetti procedurali, contabili e tecnici.

A questo proposito e per sgomberare il campo, merita un accenno l'importante innovazione della Legge 15/2009 che all'art.5 prevede che il decreto attuativo dovrà stabilire che le progressioni di carriera avvengono per concorso pubblico, limitando la percentuale da destinare a personale interno a una quota non superiore alla metà dei posti.

Tale norma prevede cioè il superamento del sistema delle progressioni verticali riservate al personale interno, con un ritorno allo strumento del concorso con riserva.

Circa l'applicabilità di tali norme agli enti locali vi è solo da dire che il D.lgs. attuativo della legge delega in questione è ancora in itinere e pertanto allo stato non preclude l'utilizzo dell'istituto della progressione verticale.

Veniamo al successivo quesito relativo all'utilizzabilità della graduatoria per nuovi posti di cat D che si andassero a creare nella dotazione organica.

Come detto, afferma la giurisprudenza che l'istituto dell'utilizzazione di una graduatoria per la copertura di posti resisi successivamente vacanti (cioè dopo la chiusura delle operazioni concorsuali) non può che essere un rimedio eccezionale rispetto alla comune regola per cui i posti devono essere coperti, previo apposito concorso pubblico, dai vincitori della procedura; tale soluzione può trovare applicazione quando sussistono alcuni presupposti (ad esempio: non superamento dei limiti di validità delle graduatorie), ma l'utilizzo di detto strumento non è obbligatorio per l'amministrazione, neanche quando ne ricorrano i presupposti, trattandosi di una scelta facoltativa e relativa all'esercizio della discrezionalità sull'attuazione dell'interesse pubblico. La volontà espressa da una pubblica amministrazione di procedere all'utilizzazione delle graduatorie concorsuali ancora valide dovrebbe rappresentare, innanzitutto, il risultato di una scelta attenta, ragionata, trasparente e programmata, effettuata nell'ambito della pianificazione dei fabbisogni, avente la finalità di consentire alla stessa di sopperire celermente alle necessità reali e concrete di personale, esonerandola, nel frattempo, dall'onere di sostenere le spese di un nuovo concorso.

L'istituto dello scorrimento delle graduatorie concorsuali se da un lato rappresenta una possibilità ritenuta eccezionale che discende dalla necessità, evidentemente sentita dal legislatore, di semplificare l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e razionalizzare la gestione del personale delle singole amministrazioni, rendendo più spedita, efficace ed economica l'azione amministrativa, dall'altro lato è una possibilità che spesso mal si concilia nella realtà con l'esigenza di rispettare i principi di buon andamento e di imparzialità sanciti dall'art. 97 della Costituzione

Detti principi, infatti, sono posti a fondamento di tutte le procedure assunzionali nella P.A.: il concorso pubblico e più in generale le procedure selettive, in quanto procedimenti tesi a fornire alle amministrazioni soggetti con cui esse opereranno, deve mirare alla scelta dei migliori rispettando il

principio di non discriminazione. La buona amministrazione è il risultato di un'azione amministrativa razionale, imparziale e più rispondente alle scelte compiute nell'interesse pubblico sostanziale, il quale, nel caso delle procedure selettive, è quello di fornire le risorse umane più idonee e più preparate

A questa tesi della giurisprudenza amministrativa, che conferma la tesi tradizionale della non obbligatorietà dell'utilizzazione delle graduatorie concorsuali, fa riscontro quella del giudice ordinario ma anche di una parte della medesima giurisprudenza amministrativa la quale ritiene che, una volta assunta da parte dell'amministrazione la decisione di coprire il posto vacante, è riconosciuta in capo all'idoneo una posizione di diritto soggettivo e, quindi, un obbligo per la medesima di utilizzare la graduatoria e di non bandire un nuovo concorso

Nelle motivazioni cui è tenuta l'amministrazione dovranno comunque risultare alcuni presupposti quali il rispetto del periodo di efficacia della graduatoria, che lo scorrimento di concorsi banditi per la copertura di posti inerenti allo stesso profilo professionale, l'esistenza di posti da coprire risultino nella dotazione organica all'atto dell'indizione della procedura cui la graduatoria si riferisce, nonché resisi vacanti e disponibili successivamente, ed, infine, l'esistenza di un interesse concreto da parte dell'amministrazione alla copertura del posto. In particolare, per quanto attiene quest'ultimo aspetto, l'amministrazione, nell'ambito della predisposizione dell'atto di programmazione triennale dei fabbisogni di personale, dovrà innanzitutto cercare di conciliare l'esigenza di razionalizzazione della spesa pubblica con la salvaguardia del principio di buona amministrazione.

Dunque, la procedura di scorrimento delle graduatorie concorsuali risponde a finalità e ad esigenze che prescindono dal comprensibile interesse del candidato idoneo alla copertura effettiva del posto, e che sono proprie dell'amministrazione, finalità per cui è principale interesse di questa di ovviare alla vacanza sopravvenuta di posti in organico avvalendosi della graduatoria di un precedente concorso, piuttosto che procedere all'avvio di un nuovo procedimento concorsuale costoso e lungo. La tesi affermata secondo cui sussisterebbe un obbligo di motivazione dell'amministrazione nel caso di utilizzo di graduatorie mal si concilia con quella della citata giurisprudenza ordinaria la quale, nell'affermare l'obbligatorietà dell'utilizzazione delle graduatorie efficaci, escluderebbe conseguentemente l'obbligo di qualunque motivazione.

Quindi, ma solo in linea teorica, deporebbero ragioni per lo scorrimento della graduatoria per la copertura di posti anche di nuova istituzione in quanto ad esempio la procedura che si andrebbe ad indire sarebbe identica a quella di poco precedente in punto di requisiti di ammissione, elementi di valutazione, criteri di formazione delle graduatorie, elementi questi rigidamente disciplinati dal regolamento comunale delle progressioni verticali cosicché neppure potrebbe implicitamente trarsi una adeguata giustificazione nella necessità di procedere all'accertamento di requisiti selettivi ulteriori e diversi

In realtà, quindi, l'utilizzazione delle graduatorie in luogo dell'avvio di nuove procedure concorsuali, appare più in linea con i principi generali affermati dalla legge n. 241/1990 di economicità ed efficienza dell'attività amministrativa, non sussistendo alcuna ragionevolezza nel preferire un nuovo concorso pubblico, alla possibilità di immediata copertura del posto, senza ulteriori oneri finanziari e aggravio di tempi.

Tuttavia l'eventuale scelta in tal senso richiederebbe una fortissima scelta discrezionale da supportare con un altrettanto forte e congrua motivazione a sostegno, capace di argomentare il superamento dell'ostacolo normativo costituito dall'art.91 comma 4 del TUEL 267/2000 che prevede 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.

Nei termini esposti è il parere.

04/08/2008

