



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nelle adunanze in camera di consiglio del 04.02.2015 e del 18.02.2015

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota prot. n. 353 del giorno 13 gennaio 2015 con la quale il Sindaco del Comune di Botticino ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la circolare n. 1 del 30 gennaio 2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, pubblicata sul sito internet dei suddetti Dicasteri, in attesa di registrazione da parte della Corte dei Conti, in concomitanza con la prima discussione del presente parere nella camera di consiglio del 4.02.2015, rendendo, dunque, opportuna una nuova valutazione dei quesiti formulati dal Comune istante;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Giovanni Guida;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Comune di Botticino, con nota prot. n. 353 del giorno 13 gennaio 2015, premezzo che:

- l'art.1, comma 424, della legge n.190 del 23/12/2014 dispone testualmente *"le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità, le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile è comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito delle procedure di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle;*

- la disposizione sembrerebbe prescrivere che per il reperimento delle risorse umane a tempo indeterminato, gli enti locali possono attingere esclusivamente dalle proprie graduatorie in vigore al 31/12/2014 oppure dal ruolo del personale soprannumerario della Provincia;
- la corretta interpretazione della disposizione ha una immediata rilevanza sulla finanza locale in ragione della sanzione contemplata dall'ultimo capoverso del comma in esame che sancisce la nullità delle assunzioni effettuate in violazione di queste regole”;

ha posto alla Sezione i seguenti quesiti:

1. “il comma 424 esclude la facoltà di attingere dalle graduatorie di concorsi pubblici in vigore presso altri enti locali ai sensi dell’art.4, comma 3 ter, del d.l. n. 101/2013 convertito dalla legge 125/2013. Se sussiste questa “deroga restrittiva” alle facoltà riconosciute agli enti locali, il divieto di attingere dalle graduatorie di concorsi pubblici approvate da altri enti locali vale per tutto il biennio 2015/2016 oppure è limitato solo alla permanenza di personale soprannumerario della provincia di appartenenza?
2. La disposizione in esame sembra escludere per il biennio 2014/2015 [da intendersi 2015/2016 alla luce dell’oggetto della richiesta] la possibilità di reperire risorse umane attraverso l’istituto della mobilità se non attingendo dalle graduatorie dei soprannumerari della provincia. Ci si chiede se a seguito dell’esperimento di una procedura di mobilità, a cui evidentemente non è possibile impedire la partecipazione di candidati provenienti da altri enti, il processo selettivo propedeutico alla mobilità, escluda a priori la validità di graduatorie di merito nelle quali siano collocati personale non soprannumerario della provincia. In tal caso si potrebbe configurare l’assurdo di una legittima causa di esclusione dalla partecipazione alla procedura di mobilità oppure una riserva nell’ambito della graduatoria, che rimarrebbe difficilmente applicabile nel caso sia una sola la risorsa da assumere. In sostanza il comune che abbia esperito un procedimento selettivo per l’assunzione attraverso mobilità, può assumere personale proveniente da enti diversi da quello inserito tra i soprannumerari della provincia sulla base di una graduatoria di merito?
3. Allo stesso modo si chiede se l’ente locale sia svincolato dagli obblighi contenuti nella disposizione in esame, se nell’ambito del personale soprannumerario della provincia non siano presenti profili professionali adeguati alla coperture dei posti per i quali si ricerca la risorsa umana;
4. Il primo capoverso del comma 424 in esame sembra prefigurare la possibilità di esaurire la propria capacità di assunzioni a tempo indeterminato attingendo dalle proprie graduatorie ovvero da quelle dalle “*unità soprannumerarie*”

destinatario dei processi di mobilità” delle Province. Il secondo capoverso del comma 424 dispone poi che “Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità, le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario”. La capacità di assunzione a tempo indeterminato è soggetta ad una diversa disciplina a seconda che si attinga da graduatorie di concorso, in tal caso si configura una nuova assunzione, rispetto all’ipotesi di mobilità da altro ente. Nel primo caso la recente novella introdotta dall’art.3, comma 5, del d.l. n.90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n.114/2014, ha fissato come regola generale un contingente pari al 60% delle cessazioni dell’anno precedente, fatto salvo il 2014 dal quale è possibile operare il cumulo delle cessazioni per un arco temporale di tre anni. Viceversa le assunzioni attraverso mobilità da altri enti non sono soggette a tali contingenti, rimanendo quale unico limite il tetto della spesa del personale, anch’esso novellato dal dl. n.90/2014. Detto ciò ci si chiede a quale contingente fanno riferimento i primi due capoversi del comma 424 essendo accomunate nella medesima disposizione fattispecie diverse?

5. Il vincolo introdotto dal comma 424 fa riferimento al personale soprannumerario della Provincia. Ci si chiede se il Comune debba far riferimento esclusivamente al personale della provincia di appartenenza oppure al personale delle Province che la finizione pubblica provvederà ad indicare e quindi di altre provincie”.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti “pareri in materia di contabilità pubblica”.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione è chiamata, preliminarmente, a pronunciarsi sull’ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra richiamata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del Comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Da questo punto di vista, in attesa che il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia eserciti pienamente le funzioni ad esso deferite dall'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli Enti locali; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli Enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli Enti possono raggiungere gli

obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

E' stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere (cfr. *ex plurimis* Sez. Lombardia n.528/2013). Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

1. L'articolata richiesta di parere avanzata dal Comune di Botticino verte su diversi profili interpretativi che investono il disposto del comma 424, dell'art.1, della legge n.190 del 23/12/2014, che così statuisce: *"Le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile è comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito delle procedure di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile*

2014, n. 56. Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle”.

Giova, preliminarmente, evidenziare, prima dell'esame dei singoli quesiti posti dall'Ente, che il comma in esame si iscrive in un contesto disciplinatorio più ampio, formato dai commi da 421 a 429, che dispongono la riduzione del 50 e del 30 per cento della dotazione organica, rispettivamente, di province e città metropolitane con la contestuale definizione di un procedimento volto a favorire la mobilità del personale eccedentario verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione. Si prevede, inoltre, che città metropolitane e province possano finanziare temporaneamente il personale a tempo indeterminato e la proroga dei contratti a termine e flessibili dei servizi per l'impiego, al fine di garantirne il regolare funzionamento. Richiamando le previsioni, che maggiormente connotano il quadro disciplinatorio nel quale si inserisce la disposizione *de qua*, viene in rilievo, in primo luogo, il comma 421, che prevede che la dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni ordinarie sia stabilita in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n.56 del 2014, ridotta, rispettivamente, in misura pari al 30% e al 50% (30% per le province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri). Gli enti possono comunque deliberare una riduzione superiore. Il successivo comma 422 dispone che entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge venga individuato il personale che rimane assegnato agli enti - città metropolitane e province - e quello, invece, da destinare alle procedure di mobilità, nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale previste dalla normativa vigente. Il comma 423, poi, prevede che siano definite le procedure di mobilità del personale interessato, secondo criteri fissati con decreto del ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Il personale destinatario delle procedure di mobilità, che conserva la posizione giuridica ed economica maturata, è ricollocato, prioritariamente, ai sensi del comma 424 (ossia verso regioni ed enti locali) e, in via subordinata, ai sensi del comma 425 (ossia verso altre P.A.).

Il quadro normativo ora richiamato appare, in vero, fortemente innovativo e risulta caratterizzato, in prima approssimazione, dalla *ratio* di coniugare i vincoli di finanza pubblica finalizzati ad un contenimento e riduzione delle spese per il personale con la necessità di garantire la salvaguardia dei livelli occupazionali, in relazione al personale in sovrannumero delle province. La valorizzazione di tale *ratio* non può, dunque, non indirizzare qualsivoglia operazione esegetica della disciplina in analisi.

Va, infine, sempre preliminarmente ricordato come, successivamente alla presentazione della richiesta di parere in esame, sia stata emanata la circolare n. 1 del 30 gennaio 2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e

del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, pubblicata sul sito internet dei suddetti Dicasteri, attualmente ancora in attesa di registrazione da parte della Corte dei Conti, contenente le "Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190". Tale atto interpretativo è stato emanato attesa la rilevanza e l'urgenza di dare attuazione alle disposizioni in materia di personale, in relazione al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane, nonché per fornire chiarimenti in merito ad altri profili di raccordo tra le disposizioni di cui alla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) e quanto previsto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56.

2. Venendo, ora, ad esaminare i singoli quesiti posti dall'ente, con il primo quesito si chiede: *"il comma 424 esclude la facoltà di attingere dalle graduatorie di concorsi pubblici in vigore presso altri enti locali ai sensi dell'art.4, comma 3 ter, del d.l. n. 101/2013 convertito dalla legge 125/2013. Se sussiste questa "deroga restrittiva" alle facoltà riconosciute agli enti locali, il divieto di attingere dalle graduatorie di concorsi pubblici approvate da altri enti locali vale per tutto il biennio 2015/2016 oppure è limitato solo alla permanenza di personale soprannumerario della provincia di appartenenza?"*

In merito a questo primo quesito, come peraltro sembra riconoscere, seppur in forma dubitativa, lo stesso Ente istante, la novella in esame appare introdurre una *lex specialis* valevole per i soli anni 2015 e 2016. Per tali due anni, infatti, le regioni e gli enti locali devono destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato di personale unicamente alle seguenti due finalità: "immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge" e "ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità". Ne consegue che, come chiaramente emerge dal quadro normativo, per il biennio considerato è stato introdotto un regime derogatorio finalizzato a destinare tutte le risorse disponibili alla realizzazione dei due obiettivi sopra richiamati. Tale regime derogatorio appare, dunque, strettamente connesso al perseguimento delle due finalità ricordate: il completo soddisfacimento degli obiettivi perseguiti dalla novella, ovvero l'immissione in ruolo di tutti i vincitori di concorso pubblico collocati nelle graduatorie dell'Ente e la ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità, non appare, però, ostare in astratto ad una riespansione della disciplina generale, una volta appunto venute meno le ragioni che giustificano la deroga. Al riguardo appare, però, opportuno precisare che, dalla formulazione letterale della disposizione, non appare rinvenirsi alcun indice che consenta di limitare, come sembrerebbe fare l'Ente istante nell'interpretazione proposta, l'operatività della disposizione alla sola ricollocazione del personale soprannumerario della provincia di

appartenenza. Alla luce della *ratio* dell'intervento normativo in esame si ricava, infatti, che il regime derogatorio introdotto risulta finalizzato al mantenimento complessivo dei livelli occupazionali dei dipendenti provinciali: ne deriva, ai fini che qui maggiormente interessano, che può ipotizzarsi la riespansione del regime generale solo ove risultino assorbite tutte le unità di personale sovranumerarie destinatarie del processo di mobilità.

In questo senso, del resto, appare muoversi la stessa circolare n. 1 del 30 gennaio 2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie sopra richiamata, che, al riguardo, prevede che *"qualora l'osservatorio nazionale rilevi che il bacino del personale da ricollocare è completamente assorbito, vengono adottati appositi atti per ripristinare le ordinarie facoltà di assunzione alle amministrazioni interessate"*.

Di contro, ipotizzare poi un'applicazione limitata alla sola provincia di appartenenza appare minare a monte l'efficacia dell'intervento normativo, creando, altresì, irragionevoli disparità di trattamento tra dipendenti di una provincia i cui comuni o la cui regione si trovi ad avere capacità assunzionali sufficienti al riassorbimento di tutto il personale in mobilità e dipendenti di una provincia, che non si trovi in analoga situazione. Ne deriva, dunque, maggiormente conforme alla *ratio* normativa ritenere che le capacità assunzionali siano messe a disposizione per il riassorbimento del personale provinciale, senza alcuna limitazione geografica.

3. Con il secondo quesito si pongono le seguenti questioni: la disposizione in esame sembra escludere per il biennio 2015/2016 "la possibilità di reperire risorse umane attraverso l'istituto della mobilità se non attingendo dalle graduatorie dei soprannumerari della provincia. Ci si chiede se a seguito dell'esperimento di una procedura di mobilità, a cui evidentemente non è possibile impedire la partecipazione di candidati provenienti da altri enti, il processo selettivo propedeutico alla mobilità, escluda a priori la validità di graduatorie di merito nelle quali siano collocati personale non soprannumerario della provincia. In tal caso si potrebbe configurare l'assurdo di una legittima causa di esclusione dalla partecipazione alla procedura di mobilità oppure una riserva nell'ambito della graduatoria, che rimarrebbe difficilmente applicabile nel caso sia una sola la risorsa da assumere. In sostanza il comune che abbia esperito un procedimento selettivo per l'assunzione attraverso mobilità, può assumere personale proveniente da enti diversi da quello inserito tra i soprannumerari della provincia sulla base di una graduatoria di merito?"

Il quesito, così come formulato dall'Ente, appare sovrapporre profili differenti, portando ad una non piena comprensione del quadro normativo ora vigente. Quest'ultimo risulta, come visto, connotato dall'obbligo, per gli anni 2015 e 2016, di impiegare le disponibilità economiche che gli enti possono destinare alle assunzioni di personale con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato per le sole

assunzioni dei vincitori di concorso ed agli esuberanti in esame, essendo, invece, preclusa all'ente la possibilità di dare corso ad altra facoltà assunzionale che, viene, di fatto, sospesa per il biennio in considerazione. Ciò, però, non appare ex se escludere che l'Ente possa fare ancora ricorso nel biennio considerato all'istituto della mobilità di personale tra enti. Più nello specifico il comma 424 fa espressamente riferimento all'obbligo di destinare "le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente" alle finalità sopra più volte ricordate. L'inciso normativo ora riportato ed evidenziato appare, infatti, militare nel senso di ricondurre l'ambito di operatività della disciplina in esame alle assunzioni di personale mediante le ordinarie procedure di reclutamento, non estendendo, dunque, i propri effetti alle mobilità esterne tra Enti, che risultano neutre. Al riguardo, infatti, non può non richiamarsi il principio di neutralità finanziaria, elaborato dalla giurisprudenza di questa Corte (su cui cfr. Sez. Campania deliberazione n. 11/2014/PAR, che richiama, nella parte motiva, anche diverse pronunce di questa Sezione [nn. 539/2013/PAR, n. 90/2013/PAR, n. 304/2012, 169/2012/PAR, n. 51/2012/PAR], nonché la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di controllo n. 59/CONTR/10 del 6 dicembre 2010). Più nello specifico, il passaggio di personale fra enti a mezzo di cessione del contratto (c.d. mobilità), previsto dall'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 non incide sui contingenti assunzionali previsti dalla legge per le assunzioni dall'esterno, posto che, come disposto dall'art. 1, comma 47, della legge n. 311/2004 (non toccato dalla legge di stabilità per il 2015), "in vigore di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente".

La norma, per gli enti sottoposti a vincoli assunzionali (quali quelli previsti per gli enti locali, fino al 2014, dall'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, e oggi trasfusi nell'art. 3, comma 5, del citato d.l. n. 90/2014), configura la mobilità come una possibilità di reclutamento di personale aggiuntiva rispetto ai predetti limiti normativi. La richiamata giurisprudenza contabile ha, infatti, sottolineato come la mobilità tra enti soggetti a divieti o limitazioni alle assunzioni è libera perché non genera una variazione della spesa complessiva a livello di comparto pubblico, risolvendosi nel mero trasferimento di un'unità di personale tra due distinti enti. La suddetta operazione, essendo neutrale dal punto di vista della complessiva finanza pubblica, non ha incidenza, per il legislatore, sulle capacità assunzionali dell'ente ricevente, che continuano ad essere computate sulla base del rapporto percentuale con le cessazioni (per pensionamento, decesso o altre cause) avvenute nel

corso dell'anno precedente (e sulle quali ultime interviene, invece, il comma 424 della legge di stabilità 2015).

Per completezza va anche ricordato anche come l'art. 14, comma 7, del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, ha precisato che "le cessazioni dal servizio per processi di mobilità, nonché quelle disposte a seguito dell'applicazione della disposizione di cui all'articolo 2, comma 11, lettera a), limitatamente al periodo di tempo necessario al raggiungimento dei requisiti previsti dall'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over". La norma inserisce un altro tassello teso alla valorizzazione della neutralità finanziaria, precludendo, all'ente cedente, il conteggio delle cessazioni (cessioni) per mobilità quale "risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over". Tale precetto colma una precedente lacuna, cui avevano fatto fronte le interpretazioni della Corte dei conti (si rinvia, in particolare, alla delibera delle SSRR n. 59/CONTR/2010) e del Dipartimento per la Funzione pubblica (cfr. circolare n. 4/2008 e parere n. 4/2010).

Infine, occorre sempre ricordare come l'art. 1, comma 47, della legge n. 311/2004 deroghi alla sola disciplina limitativa delle assunzioni, non a eventuali distinte previsioni normative che impongano, alle medesime amministrazioni, tetti alla spesa complessiva per il personale (quale quello posto, per gli enti locali, dall'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296/2006) o obiettivi generali di finanza pubblica (quali quelli posti, sempre agli enti locali, dalla disciplina del patto di stabilità interno). L'espressione "finanziariamente neutra" va, dunque, sempre riferita ai soli limiti alle assunzioni (come la lettera della legge palesa), non a differenti, anche se connessi, obiettivi di contenimento della spesa posti da regole di coordinamento della finanza pubblica (si veda, in tale senso, la deliberazione della Sezione Liguria n. 48/2014/PAR).

Ne deriva, dunque, che la riserva in favore dei dipendenti sovrannumerari delle province può operare solo rispetto alle assunzioni e non alle mobilità, quando possano essere considerate finanziariamente neutre. L'impossibilità di ritenere operante anche in questa *species* la clausola di salvaguardia in favore del personale provinciale verrebbe a collidere con l'altro profilo che appare connotare l'intervento normativo in esame, ovvero il complessivo contenimento e riduzione delle spese per il personale: nell'ente in uscita, la provincia, infatti, vi è una correlata riduzione dei posti in organo e ciò esclude che tale mobilità possa essere considerata finanziariamente neutra. In questo senso, dunque, appare da specificarsi quanto si legge nella menzionata circolare n. 1/2015, ove si afferma che "non è consentito bandire nuovi concorsi a

valere sui budget 2015 e 2016, né procedure di mobilità”: tale inciso, infatti, appare più correttamente doversi riferire alle sole procedure di mobilità, che, alla luce dei principi sopra richiamati, non possono qualificarsi come finanziariamente neutre.

4. Con il terzo quesito si chiede se “l’ente locale sia svincolato dagli obblighi contenuti nella disposizione in esame, se nell’ambito del personale soprannumerario della provincia non siano presenti profili professionali adeguati alla copertura dei posti per i quali si ricerca la risorsa umana”. Il quesito investe profili di possibile forte criticità e che potrebbero minare alla base le finalità dell’intervento normativo in esame. Il riconoscimento di un margine di discrezionalità ampio in capo all’ente potrebbe, in astratto, determinare un’elusione degli obblighi legislativamente introdotti, potendosi attraverso una specifica calibrazione del profilo professionale richiesto vanificare una delle finalità che animano il provvedimento in esame, ovvero, come visto, il pieno mantenimento dei livelli occupazionali del personale soprannumerario delle province. In questo senso un chiaro indice appare ricavabile dallo stesso dato letterale della prima parte della disposizione in esame: *“Le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all’immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità”*. Il dato normativo appare chiaro nel vincolare le risorse disponibili, per gli anni 2015 e 2016, al perseguimento dei due precisi obiettivi indicati e non di altri. La rigidità di tale vincolo di destinazione appare, in vero, trovare una piena conferma nel presidio legislativo introdotto alla fine della disposizione in commento: *“le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle”*. In altre parole, per il biennio considerato, le risorse assunzionali disponibili non possono che essere impiegate per le suddette finalità, salvo naturalmente il caso, sopra astrattamente declinato, che nel corso del biennio si siano interamente raggiunti gli obiettivi legislativamente fissati, ovvero non vi siano più vincitori da assumere nelle graduatorie dell’ente e sia stato riassorbito tutto il personale soprannumerario delle province. Ogni ulteriore e diverso utilizzo delle risorse assunzionali disponibili appare incorrere nella sanzione della nullità delle eventuali assunzioni, comunque, effettuate.

5. Con il successivo quesito l’Ente istante rappresenta che: “il primo capoverso del comma 424 in esame sembra prefigurare la possibilità di esaurire la propria capacità di assunzioni a tempo indeterminato attingendo dalle proprie graduatorie ovvero da quelle dalle *“unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità”* delle Province. Il secondo capoverso del comma 424 dispone poi che *“Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità, le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo*

cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario". La capacità di assunzione a tempo indeterminato è soggetto ad una diversa disciplina a seconda che si attinga da graduatorie di concorso, in tal caso si configura una nuova assunzione, rispetto all'ipotesi di mobilità da altro ente. Nel primo caso la recente novella introdotta dall'art.3, comma 5, del d.l. n.90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n.114/2014, ha fissato come regola generale un contingente pari al 60% delle cessazioni dell'anno precedente, fatto salvo il 2014 dal quale è possibile operare il cumulo delle cessazioni per un arco temporale di tre anni. Viceversa le assunzioni attraverso mobilità da altri enti non sono soggette a tali contingenti, rimanendo quale unico limite il tetto della spesa del personale, anch'esso novellato dal dl. n.90/2014. Detto ciò ci si chiede a quale contingente fanno riferimento i primi due capoversi del comma 424 essendo accomunate nella medesima disposizioni fattispecie diverse?".

Parziali indicazioni in merito a singoli profili del quesito in analisi sono state già sopra fornite. In via maggiormente esemplificativa può ora approfondirsi il profilo dell'individuazione delle risorse disponibili per l'assunzione a tempo indeterminato per il biennio 2015-2016. Tale operazione, come noto, segue quella preliminare della programmazione triennale delle assunzioni, che, per il primo biennio non potrà che tenere conto delle tassative indicazioni legislative, così come sopra declinate. Una volta compiuta tale operazione, dovrà procedersi, come detto, all'individuazione delle risorse disponibili, iniziando dal 2015. Per tale anno le suddette risorse, in base alla normativa richiamata dall'ente istante e a cui, del resto, rinvia il comma in esame ("nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente"), sono pari al 60% del costo delle cessazioni del 2014. La percentuale così individuata è destinata ad incrementarsi in relazione al 2016, passando all'80% di copertura del turn-over dell'anno precedente. Le risorse ora individuate andranno destinate alle due finalità più volte richiamate, ovvero "immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie" e "alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità". Il secondo capoverso della disposizione in esame, contrariamente a quanto ritiene l'Ente istante, viene a completare la previsione ora esaminata, introducendo una deroga più favorevole alla disciplina vigente, proprio per agevolare il perseguimento della seconda finalità indicata dal Legislatore, ovvero la salvaguardia dei livelli occupazionali dei dipendenti delle province. Si prevede, infatti, che le regioni e gli enti locali possano destinare la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015. In altre parole, nel corso del corrente anno, gli enti potranno impiegare un ulteriore 40% del costo delle cessazioni intervenute per assumere personale proveniente dalle province; nel 2016 sarà, invece, disponibile un ulteriore 20%. In relazione ad entrambi gli anni, ovviamente, come, del resto, risulta chiaramente

espresso nella disposizione in commento, resta fermo non solo il rispetto del patto di stabilità interno, ma anche la sostenibilità di spesa da parte dell'ente utilizzatore di tale ulteriore spazio assuntivo. Giova, al riguardo, altresì evidenziare come il comma in esame neutralizzi, in funzione incentivante, il conseguente carico finanziario, in riferimento ai vigenti limiti di spesa di personale di cui all'articolo 1, comma 557, della legge n. 296/2006. Conclusivamente su questo quesito deve, quindi, ribadirsi che, contrariamente a quanto ritenuto dall'Ente, la mobilità a cui fa riferimento la norma in esame risulta pienamente assimilabile ad un'assunzione e, conseguentemente, non essendo, per le motivazioni sopra esposte, "finanziariamente neutra", risulta sottostare ad uguali vincoli nell'individuazione delle risorse disponibili; vincoli, che, come visto, sono stati fortemente mitigati dall'ultimo Legislatore.

6. Con l'ultimo quesito si pone la seguente questione: "il vincolo introdotto dal comma 424 fa riferimento al personale soprannumerario della Provincia. Ci si chiede se il Comune debba far riferimento esclusivamente al personale della provincia di appartenenza oppure al personale delle Province che la funzione pubblica provvederà ad indicare e quindi di altre provincie".

Al riguardo, come già sopra rilevato, dal dato normativo di riferimento non pare ricavarsi alcun indice dal quale poter inferire che il singolo Ente possa fare riferimento al solo personale della Provincia di appartenenza, facendo, di contro propendere, come visto, per la soluzione opposta la *ratio* stessa dell'intervento normativo in esame. Maggiori dettagli sulla procedura che dovrà essere adottata in concreto dal singolo Ente per procedere alle assunzioni in esame potranno essere ricavati dagli atti, che dovranno essere successivamente emanati, come previsto, in particolare dal comma 423. Ulteriori indicazioni potranno essere tratte dalla disciplina generale in tema di mobilità contenuta nell'art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, i cui principi appaiono estensibili, in quanto compatibili, anche alla mobilità ex comma 424, e poter fornire utili indicazioni sia in merito all'obbligo di procedere alla pubblicazione dei posti disponibili per la riallocazione del personale soprannumerario, sia in merito ai criteri in base ai quali gli Enti dovranno procedere alla selezione dei dipendenti provinciali, che risponderanno agli avvisi pubblici.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia sospende la pronuncia in relazione ai quesiti posti dal Comune di Botticino, rimettendo gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza, affinché possa considerare la possibilità di deferire la questione alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, secondo il quale in presenza, in

particolare, di questioni di massima di particolare rilevanza, la citata Sezione emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano.

Quanto sopra sempre che l'adito Presidente della Corte dei conti non ritenga, invece, opportuna l'adozione, da parte delle Sezioni riunite, di una pronuncia di orientamento generale, ai sensi dell'art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, qualora riconosca la sussistenza di un caso di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Il Relatore
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
24/02/2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)