



# *Corte dei Conti*

## *Sezione delle autonomie*

N.19 /SEZAUT/2015/QMIG

Adunanza del 4 giugno 2015

Presieduta dal Presidente di Sezione preposto alla funzione di coordinamento

Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Antonio DE SALVO, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Salvatore SFRECOLA, Anna Maria CARBONE, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Teresa BICA, Agostino CHIAPPINIELLO, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO
Consiglieri	Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Silvio DI VIRGILIO, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Angela PRIA, Gianfranco POSTAL, Simonetta BIONDO
Primi Referendari	Francesco ALBO, Massimo VALERO, Giuseppe TETI, Dario PROVVIDERA, Valeria FRANCHI

Visto l'art. 100, comma 2 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, e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

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 successive modificazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e successive modificazioni;

Vista la deliberazione n. 26/2015/QMIG, depositata in data 4 marzo 2015, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa il deferimento alla Sezione delle autonomie, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. 174/2012, di questioni di massima in relazione alla richiesta di parere del Comune di Omegna (VCO) in merito alla corretta interpretazione del comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190/2014;

Viste le deliberazioni n. 85/2015/QMIG, depositata in data 24 febbraio 2015, n. 87/2015/QMIG, depositata in data 4 marzo 2015, n. 120/2015/QMIG, depositata in data 23 marzo 2015, e n. 135/2015/QMIG, depositata in data 27 marzo 2015, con le quali la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa il deferimento alla Sezione delle autonomie, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. 174/2012, di questioni di massima in relazione alle richieste di parere dei Comuni di Botticino (BS), Borgo Virgilio (MN), Caponago (MB) e Casatenovo (LC), in merito alla corretta interpretazione del comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190/2014;

Viste le ordinanze del Presidente della Corte dei conti n. 11 del 30 marzo 2015 e n. 16 del 27 aprile 2015 con le quali, valutata la sussistenza dei presupposti per il deferimento alla Sezione delle autonomie, le questioni medesime sono state rimesse alla Sezione predetta, che le ha riunite per definirle con unica delibera;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 2528 del 26 maggio 2015 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Uditi i relatori, Consigliere Rinieri Ferone e Primo Referendario Dario Provvidera

## **PREMESSO**

1. Per le questioni poste dalla Sezione regionale di controllo Lombardia, con le deliberazioni n. 120/2015/QMIG e n. 135/2015/QMIG, all'esito della relazione,

l'adunanza della Sezione ha deciso approfondimenti istruttori, per cui la trattazione è stata rinviata a nuova data; le altre vengono trattate e decise.

Le questioni poste vertono tutte sulla corretta interpretazione ed applicazione di quanto dispone l'art. 1, comma 424 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, legge di stabilità per il 2015, che così recita:

*“ 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 Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha rassegnato con la deliberazione del 24 febbraio 2015 n. 85/2015/QMIG cinque quesiti posti dal Comune di Botticino (BS) e con la deliberazione del 4 marzo 2015, n. 87/2015/QMIG ha deferito una delle due questioni sollevate dal comune di Borgo Virgilio (MN).

La Sezione regionale per il Piemonte ha deferito con la deliberazione del 4 marzo 2015 n. 26/2015/QMIG tre questioni proposte dal comune di Omegna (VCO).

Per consentire una più agevole lettura delle analisi svolte e delle soluzioni interpretative adottate i quesiti saranno esaminati in sequenza completando, per ognuno di essi, esposizione della questione e relativa soluzione.

Complessivamente, considerate le questioni sulle quali, come si dirà in seguito, non vi è luogo a deliberare, saranno esaminati sette temi interpretativi.

Occorre ancora premettere che le questioni che si vanno a trattare sono già state iscritte all'ordine del giorno dell'adunanza del 9 aprile 2015; in detta occasione è stato deciso di soprassedere momentaneamente alla decisione delle questioni di massima in quanto si era considerato che essendo in corso di predisposizione da parte del Ministro per la semplificazione e la pubblica Amministrazione il decreto ministeriale per la determinazione dei criteri relativi alle procedure di mobilità previsto dall'art. 1, comma 423, della già ricordata legge di stabilità, la materia dei quesiti poteva essere interessata dalle emanande disposizioni ministeriali.

L'esigenza di rendere l'ausilio interpretativo richiesto dagli enti, perdurando la mancata adozione dei surricordati atti, ha fatto propendere per la trattazione dei quesiti nell'odierna adunanza.

Prima di esaminare le varie questioni e le correlate soluzioni interpretative occorre fare una puntualizzazione di metodo e cioè che l'esame delle questioni poste, per quello che qui interessa, è limitato a quelle le cui difficoltà interpretative, sotto il profilo letterale, sistematico e logico, sono direttamente ed esclusivamente connesse al contenuto dispositivo dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014 e cioè ai nuovi e specifici limiti imposti per gli anni 2015 e 2016 alle assunzioni a tempo indeterminato negli enti locali; ulteriori istituti concernenti altre facoltà e modalità assunzionali degli enti interessati, anche se ipoteticamente ed indirettamente influenzate dalla predetta disciplina normativa, restano fuori dal perimetro delle questioni di massima. L'esame dei quesiti verrà condotto secondo il filo logico dell'individuazione di un principio di diritto che, sia pure nel peculiare contesto della fattispecie, sia finalizzato a cogliere la portata generale e la *ratio* dei vincoli introdotti dalla norma. Ciò anche a ragione della elevata complessità ed articolazione della disciplina in materia di personale, i cui molteplici istituti hanno proprie e diversificate regole applicative tra le quali parametri per la quantificazione della spesa e vincoli particolari.

Venendo allo specifico tema normativo in questione, sempre sul piano generale va considerato che con l'art. 1, comma 424 della legge 190/2014 (legge di stabilità 2015) è stata introdotta una disciplina particolare delle assunzioni a tempo indeterminato, derogatoria, per gli anni 2015 e 2016 di quella generale; eventuali

assunzioni effettuate in difformità da dette disposizioni, sono colpite da nullità di diritto (*“le assunzioni effettuate in violazioni del presente comma sono nulle”* comma 424, ultimo periodo). Peraltro tale particolarità della disciplina non va intesa alla stessa stregua del carattere della specialità tipico della configurazione delle antinomie giuridiche; per queste, infatti, il fondamento derogatorio risiede in una diversa, sostanziale e strutturale esigenza di eccezione alla norma generale: nel comma 424 la finalità derogatoria concretamente riferibile alla priorità della ricollocazione, discende dalla specifica e temporanea esigenza di riassorbimento del personale soprannumerario. Soddisfatta tale esigenza è la stessa norma che contempla, implicitamente, la riespansione della disciplina ordinaria: *“salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario”*.

Il merito della problematica risiede nel fatto che, all’esito del suddetto riordino, l’art. 1, comma 421 della legge di stabilità ha disposto che le dotazioni organiche delle città metropolitane e delle province sono commisurate alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta, rispettivamente, del 30 e del 50 per cento; del 30 per cento per le province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri secondo quanto previsto dall’art. 1, comma 3 della richiamata legge 56/2014. Effetto di tale riduzione è l’emersione di personale soprannumerario da ricollocare presso le regioni e gli enti locali utilizzando le risorse indicate dalla norma.

Al di fuori degli aspetti esegetici, sembra opportuno considerare che l’espressa limitazione temporale ai due esercizi prima ricordati, potrebbe risultare disallineata rispetto al concreto conseguimento dell’obiettivo di ricollocazione. Tuttavia, tenuto conto del tenore letterale delle disposizioni in esame, i vincoli da essa posti, salvo ulteriori interventi normativi che ne dovessero estendere gli effetti, non sembra possano dispiegare efficacia ultrattiva rispetto all’arco temporale definito.

## **CONSIDERATO**

### **2. Questioni rimesse dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con deliberazione 24 febbraio 2015, n. 85/2015/QMIG.**

Il Sindaco del comune di Botticino (BS), con nota n. 353 del 12 gennaio 2015, ha formulato una richiesta di parere alla Sezione regionale che verte su diversi profili

interpretativi in materia di assunzione di personale da parte degli enti locali a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 424 della legge di stabilità 2015. Di seguito si illustrano i quesiti posti, la posizione della sezione remittente e la soluzione deliberata.

**2.1. Primo quesito. *Il divieto di attingere dalle graduatorie di concorsi pubblici approvate da altri enti locali per il biennio 2015/2016, è limitato solo alla permanenza di personale soprannumerario della provincia di appartenenza oppure permane comunque per il biennio considerato?***

Il quesito in esame, nasce da una deduzione interpretativa fatta dal Comune di Botticino che lo ha formulato. In sostanza l'Ente muove dalla constatazione che l'art. 1, comma 424 della legge di stabilità, nell'imporre che le uniche assunzioni a tempo indeterminato possibili per gli anni 2015 e 2016 sono quelle dei vincitori di concorsi collocati in proprie graduatorie oppure il personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, fa venir meno la facoltà di attingere alle graduatorie di concorsi pubblici approvati da altri enti locali. Tale facoltà è astrattamente riconosciuta dall'art. 4, comma 3-ter del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Ciò premesso l'ente chiede di conoscere se tale vincolo possa considerarsi limitato al permanere di personale soprannumerario, oppure produca necessariamente i suoi effetti per i due esercizi 2015 e 2016 a prescindere dall'esistenza o meno del personale soprannumerario.

La Sezione remittente argomenta che “la novella in esame appare introdurre una *lex specialis* valevole per i soli anni 2015 e 2016” che integra un regime derogatorio alla disciplina generale che regola le facoltà assunzionali - soprattutto per i profili dei vincoli assunzionali - finalizzato a destinare tutte le risorse disponibili per le assunzioni a tempo indeterminato alla realizzazione di due obiettivi: 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. Una volta venute meno le ragioni che giustificano la deroga troveranno nuovamente applicazione le disposizioni della disciplina ordinaria ivi compresa quella di cui all'art. 4, comma 3-ter del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125.

Sul punto è condivisibile l'interpretazione della Sezione remittente così come la precisazione circa l'ambito di operatività della disposizione che non va inteso limitato alla sola ricollocazione del personale soprannumerario della provincia di appartenenza, ma alla completa ricollocazione del personale soprannumerario senza alcuna limitazione geografica.

In questo senso sono, anche, gli indirizzi emanati con 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, registrata dalla Corte dei conti in data 20 febbraio 2015 la quale, 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”*.

**Conclusivamente il quesito posto trova soluzione nel ritenere che per gli anni 2015 e 2016 la facoltà di attingere alle graduatorie di concorsi pubblici approvati da altri enti locali, astrattamente riconosciuta dall'art. 4, comma 3-ter del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, è preclusa fino alla completa ricollocazione del personale soprannumerario senza alcuna limitazione geografica.**

**2.2. Secondo quesito. *Nel biennio 2015/2016 è possibile, attraverso l'istituto della mobilità, assumere personale proveniente da enti diversi da quello inserito tra i soprannumerari della provincia sulla base di una graduatoria di merito?***

Va, innanzitutto, chiarito che nell'illustrazione delle ragioni del quesito come formulato dall'ente, oltre all'aspetto principale dello stesso che è quello dell'esperibilità, o meno, dell'ordinaria mobilità in presenza del nuovo vincolo, si fa anche riferimento alla concreta difficoltà di poterlo rispettare. L'osservanza della norma, infatti, imporrebbe di limitare la procedura di mobilità ai soli dipendenti soprannumerari delle province interessate dal riordino (ciò che presupporrebbe l'esclusione dalla procedura di altri dipendenti non interessati dalla ricollocazione), da cui la domanda: se il nuovo, transitorio, regime per le assunzioni a tempo indeterminato escluda l'attivazione delle procedura per la mobilità volontaria ex art. 30 d.lgs. 165/2001.

La Sezione remittente, sul punto, ritiene che nel quesito posto siano sovrapposti due profili tematici che, invece, vanno tenuti distinti: il primo, relativo ai vincoli imposti dal comma 424 alle facoltà di assunzioni a tempo indeterminato a valere sulle risorse a ciò destinate per gli anni 2015 e 2016; il secondo, concernente la possibilità di continuare a fare ricorso, anche per detto biennio, all'istituto della mobilità esterna fra enti che risulta finanziariamente neutra.

Fatta questa premessa, la Sezione remittente considera che il vincolo di attingere dal personale soprannumerario sia limitato solo alle assunzioni e non ai trasferimenti diretti di personale a seguito delle procedure di mobilità. Ciò perché la copertura di un posto in organico con il trasferimento da altro ente per mobilità è consentito, ai sensi dell'art. 1, comma 47 della legge 311/2014, in quanto finanziariamente neutro. In sostanza poichè tale assunzione non va imputata alla quota di assunzione normativamente prevista (calcolata sulla base dei risparmi di spesa realizzati rispetto al precedente esercizio per pensionamento, decesso ed altre cause) la stessa non incide sull'ammontare delle disponibilità che il comma 424 destina ai surricordati scopi. E la non imputazione alle nuove assunzioni deriva dal fatto che la cessazione dall'ente cedente non è considerata alla stessa stregua di un pensionamento e, quindi, per il medesimo ente cedente non è un risparmio di spesa da utilizzare per il calcolo di nuove quote di assunzioni; ossia l'ente che assume il dipendente non lo computa nelle quote assunzionali in quanto l'ente che lo ha ceduto non potrà ricoprire quel posto in organico, considerandolo un risparmio di spesa. Situazione questa che, secondo la Sezione lombarda, non ricorre per il personale soprannumerario delle province, in quanto le corrispondenti dotazioni organiche sono state ridotte, quindi le assunzioni di questo personale non possono che essere imputate alle nuove disponibilità finanziarie. La Sezione remittente ritiene, quindi, che la riserva in favore dei dipendenti soprannumerari delle province non sia pregiudicata dalle assunzioni a seguito delle ordinarie procedure di mobilità che restano, quindi, consentite.

Tale tesi non può essere condivisa.

A ciò ostano due ragioni: la prima, di metodo logico interpretativo; la seconda, di carattere sostanziale.

Per il primo profilo, deve considerarsi che l'assunto metodologico già considerato nell'affrontare il primo quesito, e cioè che il comma 424 detta una disciplina particolare temporaneamente derogatoria, ha valore, per così dire, conformativo di tutte le necessità esegetiche che riguardano l'attuazione di quella disposizione. Nel risolvere il precedente quesito si è considerato che la sospensione della facoltà di attingere alle graduatorie di altri enti, normalmente consentita in base alle vigenti disposizioni, è giustificata dalle prioritarie finalità di conservazione delle posizioni lavorative dei dipendenti soprannumerari degli enti interessati dal riordino di cui alla legge n. 56/2014. La stessa motivazione sorregge anche la derogabilità, limitata temporalmente, alle altre disposizioni che consentono di ricoprire posti

vacanti in organico mediante passaggio diretto dei dipendenti in servizio presso altre amministrazioni che ne facciano richiesta (c.d. mobilità volontaria).

Le ragioni di questa deroga hanno, però, come anticipato, anche un fondamento sostanziale che si va ad illustrare.

Per fare ciò è opportuno partire dai principi contenuti in alcune statuizioni del D.P.C.M. 20 dicembre 2014, registrato alla Corte dei conti l'11 marzo 2015, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 78 del 3 aprile, che disciplina i criteri di utilizzo e le modalità di gestione delle risorse del fondo destinato al miglioramento dell'allocazione del personale presso le pubbliche amministrazioni in esito ai processi di mobilità di cui ai comi 1 e 2 dell'art. 30 del d.lgs. 165/2001.

In detto provvedimento si considera che, in via ordinaria, la mobilità si svolge, nel limite dei posti disponibili nella dotazione organica, con le risorse finanziarie che le amministrazioni pubbliche hanno nella disponibilità dei loro bilanci, nel rispetto della disciplina prevista per la mobilità da finanziare con le risorse per le assunzioni (fattispecie, tra quelle di mobilità elencate nel provvedimento, caratterizzata dal fatto che, si precisa nel DPCM, si svolge tra amministrazioni delle quali almeno una non è soggetta a limitazioni delle assunzioni) e per la mobilità per la quale ricorrano le condizioni di neutralità per la finanza pubblica. Nel caso di specie ricorre quest'ultima ipotesi per la quale la regola finanziaria che ne governa l'applicazione è che le risorse da spendere per ricoprire un posto in organico attraverso la procedura di mobilità volontaria, sono costituite da quelle non computabili sull'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni (queste ultime per il 2015 ed il 2016 sono individuate dall'art. 3, comma 5 del decreto legge 24 giugno 1990, n. 90 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114). In pratica l'assunzione per mobilità non riduce le facoltà assunzionali dell'ente in quanto queste facoltà che hanno il loro parametro finanziario nelle risorse risparmiate nel precedente esercizio, restano integre mentre la nuova assunzione nell'aggregato finanziario complessivo del comparto rimane compensata dall'impossibilità di coprire il posto rimasto vacante nell'ente di provenienza.

Tuttavia bisogna tenere conto del fatto che l'art. 1, comma 424, oltre a destinare le risorse appena ricordate e cioè una quota proporzionale dei risparmi di spesa realizzati rispetto all'anno di riferimento, vincola anche le rimanenti disponibilità commisurate ai medesimi risparmi di spesa, solo per l'applicazione dei processi di mobilità per il ricollocamento del personale soprannumerario di cui all'art. 1, comma 424 della legge n. 190/2014. Non solo. Il

legislatore ha anche stabilito – ed è questo il punto più rilevante - che le spese per il personale ricollocato secondo il comma 424 in esame, non si calcolano al fine del rispetto del tetto di spesa di cui all'art. 557 dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, fermo restando il rispetto del patto di stabilità e la sostenibilità finanziaria che diventano i limiti sostanziali invalicabili. E' noto che dalle componenti del predetto tetto, come statuito anche nelle linee guida per la relazione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti (art. 1, commi 166 e ss. L. 266/2005) dell'organo di revisione contabile del Comune (da ultimo: Delibera Sez. autonomie n.18/2013/SEZAUT/INPR), non sono escluse le spese per il personale assunto per mobilità. Ora, se lo stesso comma 424 prevede, come appena ricordato, che le ulteriori risorse impiegate per le ricollocazioni non rilevano ai fini del tetto di spesa, fermi restando gli altri due limiti invalicabili (Patto di stabilità interno e sostenibilità), sarebbe incongruo far salva una quota di questo tetto e, conseguentemente, una porzione di detti limiti, per il personale assunto per mobilità volontaria, che non ha la priorità riconosciuta, invece, dal comma 423 dell'art. 1 della legge 190/2014, alla ricollocazione del personale soprannumerario secondo le modalità del comma 424. E' conseguenziale, quindi, che anche questi spazi assunzionali debbano essere disponibili per il ricollocamento delle unità soprannumerarie e fino al completo ricollocamento dello stesso personale al termine del quale non vi sono ostacoli all'attivazione di tali procedure di mobilità. In altri termini, vero è che in astratto l'art. 1, comma 424 della legge di stabilità non innova nella disciplina della mobilità volontaria per cui, sempre in linea teorica, non sembrerebbero sussistere ostacoli alla sua operatività, ma la priorità della ricollocazione del personale "destinatario delle procedure di mobilità" secondo le previsioni del comma 424, non è compatibile con la operatività, per il limitato arco temporale dei due esercizi 2015 e 2016, delle disposizioni di mobilità volontaria, salvo la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Anche in questo caso è opportuno richiamare la ricordata circolare n. 1/2015 che nell'evidenziare i "divieti e gli effetti derivanti dai commi 424 e 425 per le amministrazioni pubbliche" precisa che non sono consentite procedure di mobilità.

**Per dette ragioni deve ritenersi che per il 2015 ed il 2016 agli enti locali è consentito indire bandi di procedure di mobilità riservate esclusivamente al personale soprannumerario degli enti di area vasta. A conclusione del processo di ricollocazione del personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, è ammissibile indire le ordinarie procedure di mobilità volontaria.**

**2.3. Terzo quesito. *Se nell'ambito del personale soprannumerario della provincia non sono presenti profili professionali adeguati alla coperture dei posti per i quali si ricerca la risorsa umana, è possibile ritenere l'ente locale svincolato dagli obblighi contenuti nel comma 424?***

In ordine al quesito appena riassunto il Comune chiede se sia possibile ritenere l'ente locale svincolato dagli obblighi contenuti nel comma 424 nel caso in cui, 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.

La Sezione remittente ritiene che la sanzione di nullità comminata dal comma 424 in esame, per assunzioni a tempo indeterminato fatte senza l'osservanza dei vincoli ivi imposti, compri la esclusività di tale disciplina e, quindi, l'impossibilità di procedere ad utilizzare le risorse assunzionali a tempo indeterminato al di fuori dei casi considerati.

Sull'argomento oggetto del quesito vengono in evidenza due disposizioni della disciplina legislativa concernente la mobilità: la prima, l'art. 30, comma 1 del d.lgs. n. 165/2001, in base al quale le amministrazioni possono ricoprire i posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni; la seconda, il comma 1-bis, dello stesso art. 30, in base al quale, *“l'amministrazione di destinazione provvede alla riqualificazione dei dipendenti....eventualmente avvalendosi, ove sia necessario predisporre percorsi specifici o settoriali di formazione, della Scuola nazionale dell'amministrazione”*. In sostanza in base alla legge deve esserci una corrispondenza tra qualifica professionale acquisita nell'ente cedente e professionalità necessaria ai compiti da assolvere nell'ente di entrata. Se non c'è corrispondenza o equivalenza di professionalità, resta la possibilità di riqualificazione. In base a questi presupposti, l'unico ostacolo all'immissione negli organici dell'ente ricevente è la totale carenza dei requisiti soggettivi di professionalità richiesti in base alla legge e alla contrattazione collettiva nazionale per ricoprire il posto in organico disponibile. D'altra parte, va anche considerato che la ricollocazione non può operare se non garantendo alle unità ricollocate la posizione giuridica ed economica in godimento, almeno con riferimento al trattamento fondamentale e accessorio, come stabilito dall'art. 1, comma 96 lett. a) della legge n. 56/2014 per il personale trasferito a seguito di trasferimento delle funzioni.

Oltre a queste considerazioni rilevanti sul piano giuridico-formale, a risolvere il quesito posto concorrono anche ragioni di ordine sostanziale. Tali sono quelle che si pongono

qualora sia ravvisata la sussistenza dell'assoluta ed ineludibile necessità per il Comune che deve assumere l'unità di specifica e legalmente qualificata professionalità, di dover garantire l'espletamento di un servizio essenziale alle cui prestazioni la predetta professionalità è strettamente funzionale.

Sotto questo profilo si oppongono due esigenze: da una parte, la conformità dell'azione amministrativa alle norme che disciplinano, nei limiti più volte ripetuti, le assunzioni a tempo indeterminato negli enti locali per il 2015 ed il 2016 secondo le previsioni dell'art. 1, comma 424 della legge di stabilità; dall'altra l'obbligo di garantire l'esercizio dei servizi essenziali che presidiano interessi pubblici direttamente tutelati anche a livello costituzionale. Tali esigenze costituiscono implicito limite alla prescritta ricollocazione del personale soprannumerario laddove tra questo non sia presente la professionalità richiesta dal Comune. Infatti la presenza delle descritte condizioni eccezionali che caratterizzano le esigenze dell'ente che ha bisogno di risorse con particolari professionalità, fa venir meno la finalità derogatoria delle disposizioni del comma 424 che, come si è ricordato nella premessa, è concretamente riferibile alla priorità della specifica e temporanea esigenza della ricollocazione del personale soprannumerario degli enti destinatari del riordino *ex lege* n. 56/2014.

**Conclusivamente al quesito posto va data la seguente soluzione: se l'ente deve coprire un posto di organico per il quale è prevista una specifica e legalmente qualificata professionalità, eventualmente attestata da titoli di studio precisamente individuati – in quanto tale assunzione è necessaria per garantire l'espletamento di un servizio essenziale, alle cui prestazioni la predetta professionalità è strettamente e direttamente funzionale - non potrà ricollocare in quella posizione unità soprannumerarie sprovviste di tale requisiti. E se questa dovesse essere l'unica esigenza di organico da soddisfare nell'arco del biennio considerato dalla norma, una volta constatata l'inesistenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie da ricollocare, l'ente potrà procedere ad assumere nei modi ordinari. Tale ricerca va riferita non al solo personale della Provincia di appartenenza, ma a tutto il personale delle Province interessate alla ricollocazione come individuato ai sensi del comma 422 dell'art. 1 della legge 190/2014.**

**2.4. Quarto quesito. *A quale limite di spese destinate alle assunzioni a tempo indeterminato fanno riferimento i primi due capoversi del comma 424 prevedendo la medesima disposizione fattispecie diverse?***

Il quesito appena rubricato prospetta difficoltà interpretative relative alla precisa individuazione dell'ammontare delle disponibilità finanziarie destinabili alle assunzioni a tempo indeterminato a seconda che si proceda ad un'assunzione dei vincitori collocati in graduatoria o ad una ricollocazione. Al riguardo va precisato che il legislatore ha indicato le risorse da destinare alle assunzioni a tempo indeterminato per il 2015 ed il 2016 per le regioni e gli enti locali, individuando due *plafond*: uno, indistintamente, utilizzabile per le assunzioni da graduatorie approvate e per la ricollocazione delle unità soprannumerarie, l'altro, solo per la predetta ricollocazione. Il primo, è quello quantificato in termini percentuali dei risparmi di spesa destinabili a nuove assunzioni negli esercizi 2015 (60% della spesa del personale di ruolo cessato nell'anno precedente) e 2016 (80% dello stesso parametro) secondo le disposizioni di cui all'art. 3, comma 5 del D.L. 90/2014; il secondo corrispondente al complemento a 100 delle medesime percentuali (40% per il 2015, 20% per il 2016).

Precisa ancora il legislatore che le sole spese per le assunzioni a tempo indeterminato finalizzate alla ricollocazione non rilevano al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente.

**Conclusivamente va precisato che “la capacità di assunzioni a tempo indeterminato dei vincitori di concorso pubblico collocato nelle graduatorie dell'ente” si esaurisce con l'utilizzazione delle risorse corrispondenti “ad una spesa pari al 60 per cento (80 per cento nel 2016) di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente”; le ulteriori risorse corrispondenti al complemento a cento delle ricordate percentuali sono destinabili unicamente alle assunzioni per ricollocazione. Non è ammessa una promiscua utilizzazione di queste ultime risorse destinandone parte alle predette assunzioni da graduatorie.**

***2.5. Quinto quesito. Nell'osservanza del vincolo introdotto dal comma 424 con riferimento al personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, tale deve intendersi esclusivamente il personale della Provincia nella cui circoscrizione territoriale ricade l'ente che deve assumere oppure il personale delle Province che la funzione pubblica provvederà ad indicare e quindi di altre Province?***

Secondo il giudizio della Sezione remittente 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 per la soluzione opposta la ratio stessa dell'intervento normativo in esame.

Sul punto, già nella risposta al quesito numero uno sono state fatte le relative considerazioni secondo le quali è stato precisato che l'ambito di operatività della disposizione (comma 424 dell'art. 1 della legge 190/2014) non va inteso limitato alla sola ricollocazione del personale soprannumerario della provincia di appartenenza, ma alla completa ricollocazione del personale soprannumerario senza alcuna limitazione geografica.

In questo senso, del resto, va pure ribadito, sono gli indirizzi emanati con 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 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"*.

Al quesito posto, concordemente alla tesi della Sezione remittente, va data soluzione precisando che **nell'applicazione delle disposizioni che vincolano le risorse destinate alle assunzioni a tempo indeterminato per la parte relativa alla ricollocazione del personale soprannumerario delle province vanno considerate tutte le unità da ricollocare e non solo quelle della provincia nella cui circoscrizione territoriale ricade l'ente che deve fare le assunzioni.**

### **3. Questione rimessa dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la deliberazione 4 marzo 2015, n. 87/2015/QMIG.**

Il Sindaco del Comune di Borgo Virgilio (MN), istituito a seguito di fusione approvata dalla Regione Lombardia con L.R. 9/2014, con nota del 13 febbraio 2015, ha avanzato alla Sezione due quesiti di cui solo il seguente è stato rimesso alla Sezione delle autonomie:

**3.1 Quesito unico. *E' possibile applicare il parametro derogatorio, previsto dal comma 424 della legge di stabilità 2015, relativo alla non computabilità delle spese del personale ricollocato relativamente al solo comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/06, anche all'analoga disposizione contenuta nel successivo comma 562 relativo agli enti non soggetti al rispetto del patto di stabilità?***

In ordine alla questione appena riassunta è condivisibile la tesi della Sezione remittente. Detta Sezione nel valutare l'estensibilità, o meno, del parametro derogatorio previsto dal comma 424, relativo alla non computabilità nel tetto di spesa ex comma 557, anche al tetto valido per gli enti considerati dal successivo comma 562 ritiene che una lettura in chiave sistematica della deroga in esame non possa che portare –nei limiti ivi precisati- ad una risposta positiva. Giustamente annota, ancora, la Sezione lombarda, non ammettere una tale interpretazione estensiva sembrerebbe, infatti, comportare una sterilizzazione, proprio per gli enti di minore dimensione, dell'effettività dell'intervento in esame e potrebbe frustrare la ratio di salvaguardia dei livelli occupazionali, che, come argomentato nella richiamata deliberazione n. 85/2015/QMIG, appare fortemente connotare il provvedimento in esame.

**Conclusivamente si può affermare che il parametro derogatorio, previsto dal comma 424, relativo alla non computabilità delle spese del personale ricollocato nel tetto di spesa ex comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/06, possa intendersi esteso anche all'analogha disposizione contenuta nel successivo comma 562 relativo agli enti non soggetti al rispetto del patto di stabilità interno.**

**4. Questioni rimesse dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte con la deliberazione 4 marzo 2015 n. 26/2015/SRCPIE/QMIG.**

Il Sindaco del Comune di Comune di Omegna (VCO), con nota del 6 marzo 2015, ha posto alla Sezione i seguenti quesiti in ordine all'applicazione del comma 424 dell'art. 1 della legge di stabilità 2015:

**Primo quesito. *E' possibile effettuare assunzioni a tempo determinato, nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge?;***

**Secondo quesito. *E' possibile conferire un incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 110, comma 1, del TUEL?***

Nella premessa metodologica alla presente disamina delle questioni di massima poste, si è precisato che l'esame delle questioni è limitato alle difficoltà interpretative, sotto il profilo letterale, sistematico e logico, direttamente ed esclusivamente connesse al tenore dell'art. 1, comma 424, della legge 190/2014; altri istituti concernenti altre facoltà assunzionali degli enti interessati, anche se indirettamente rilevanti nell'ambito del lavoro esegetico, restano fuori dal perimetro della questione di massima. La ragione di questa delimitazione dell'ambito esegetico risiede nel fatto che il comma 424 contiene solo un espresso regime derogatorio a

specifiche norme che regolano la fattispecie dei limiti e dei vincoli alle assunzioni a tempo indeterminato. Ciò comporta che la pronuncia di orientamenti interpretativi su altre disposizioni non toccate da alcuna novella legislativa esorbita dalla stessa funzione nomofilattica, attesa la diversità della disciplina e delle fattispecie considerate. Tali fattispecie, estranee alle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 424 della legge 190/2014, restano confermate nella loro peculiare disciplina normativa anche per quello che attiene ai relativi vincoli previsti dalle leggi.

Gli specifici quesiti in argomento che si ricordano: il primo, teso a conoscere se sia possibile effettuare assunzioni a tempo determinato, nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge; il secondo, se sia possibile conferire un incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 110, comma 1, del TUEL esorbitano, dunque, secondo i criteri appena enunciati, dal tema delle difficoltà interpretative ed applicative del comma 424; sugli stessi, quindi, non vi è luogo a deliberare.

***Terzo quesito. E' possibile effettuare assunzioni tramite mobilità volontaria di personale in entrata per la copertura di posti infungibili che non è possibile coprire mediante concorso?***

Per quel che riguarda il quesito appena riassunto la Sezione remittente si esprime negativamente argomentando che una tale assunzione comunque sottrarrebbe un posto dell'organico alle possibilità di ricollocazione. Il punto specifico dell'esperibilità della mobilità volontaria è stato analizzato nel secondo quesito e in quella sede sono state illustrate le ragioni che conducono a ritenere non esperibile la mobilità volontaria; al riguardo si ritiene di confermare le argomentazioni già svolte che, in sostanza, contengono quelle espresse dalla Sezione del Piemonte.

Tuttavia esigenze di coerenza impongono di puntualizzare che laddove l'infungibilità integri le specifiche ed eccezionali condizioni già esplicitate nella risposta al terzo quesito della Sezione regionale di controllo della Lombardia, che qui integralmente si richiamano, la mobilità volontaria così finalizzata sia esperibile.

**In relazione a quanto considerato deve essere premesso che la condizione di infungibilità che assume rilevanza ai fini della derogabilità ai vincoli imposti dall'art. 1, comma 424, della legge 190/2014 è quella che presuppone il ricorrere dei seguenti requisiti: a) che per il posto da ricoprire sia prevista una specifica e legalmente**

**qualificata professionalità, eventualmente attestata, da titoli di studio precisamente individuati; b) l'assunzione deve essere necessaria per garantire l'espletamento di un servizio essenziale, alle cui prestazioni la predetta professionalità è strettamente e direttamente funzionale. Sussistendo le descritte condizioni e constatata l'inesistenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie da ricollocare, l'ente potrà procedere ad assumere anche con la procedura della mobilità volontaria. La suddetta ricerca va riferita non al solo personale della Provincia di appartenenza, ma a tutto il personale delle Province interessate alla ricollocazione, individuato ai sensi del comma 422 dell'art. 1 della legge 190/2014.**

### **P.Q.M.**

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, sulle questioni interpretative poste dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte con la deliberazione n. 26/2015/QMIG e dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con le deliberazioni n. 85/2015/QMIG e n. 87/2015/QMIG, pronuncia i seguenti principi di diritto:

*1) "Per gli anni 2015 e 2016 la facoltà di attingere alle graduatorie di concorsi pubblici approvati da altri enti locali, astrattamente riconosciuta dall'art. 4, comma 3-ter del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, è preclusa fino alla completa ricollocazione del personale soprannumerario senza alcuna limitazione geografica";*

*2) "Per il 2015 ed il 2016 agli enti locali è consentito indire bandi di procedure di mobilità riservate esclusivamente al personale soprannumerario degli enti di area vasta. A conclusione del processo di ricollocazione del personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, è ammissibile indire le ordinarie procedure di mobilità volontaria";*

3) *“Se l’Ente che deve utilizzare le risorse finanziarie destinate ad assunzioni a tempo indeterminato, deve coprire un posto di organico per il quale è prevista una specifica e legalmente qualificata professionalità attestata, ove contemplato dalla legge, da titoli di studio precisamente individuati e che tale assunzione è necessaria per garantire l’espletamento di un servizio essenziale, alle cui prestazioni la predetta professionalità è strettamente e direttamente funzionale, non potrà ricollocare in quella posizione unità soprannumerarie sprovviste di tale requisiti. Sussistendo tali condizioni e constatata l’inesistenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie da ricollocare, l’ente potrà procedere ad assumere nei modi ordinari. Tale ricerca va riferita non al solo personale della Provincia di appartenenza, ma a tutto il personale delle Province interessate alla ricollocazione, individuato ai sensi del comma 422 dell’art. 1 della legge 190/2014”.*

4) *“la capacità di assunzioni a tempo indeterminato dei vincitori di concorso pubblico collocato nelle graduatorie dell’ente” si esaurisce con l’utilizzazione delle risorse corrispondenti “ad una spesa pari al 60 per cento (80 per cento nel 2016) di quella relativa al personale di ruolo cessato nell’anno precedente”; le ulteriori risorse corrispondenti al complemento a cento delle ricordate percentuali è destinabile unicamente alle assunzioni per ricollocazione. Non è ammessa una promiscua utilizzazione di queste ultime risorse destinandone parte alle predette assunzioni da graduatorie”.*

5) *“nell’applicazione delle disposizioni che vincolano le risorse destinate alle assunzioni a tempo indeterminato per la parte relativa alla ricollocazione del personale soprannumerario delle province vanno considerate tutte le unità da ricollocare e non solo quelle della provincia nella cui circoscrizione territoriale ricade l’ente che deve fare le assunzioni”.*

6) *“il parametro derogatorio, previsto dal comma 424, relativo alla non computabilità delle spese del personale ricollocato nel tetto di spesa ex comma 557 dell’art. 1 della legge n. 296/06, deve intendersi esteso anche all’analoga disposizione contenuta nel successivo comma 562 relativo agli enti non soggetti al rispetto del patto di stabilità interno”;*

7) *“se il posto da coprire sia infungibile intendendosi tale, un posto per il quale è prevista una professionalità legalmente qualificata, eventualmente attestata, da titoli di studio precisamente individuati e che tale assunzione è necessaria per garantire*

*l'espletamento di un servizio essenziale, alle cui prestazioni la predetta professionalità è strettamente e direttamente funzionale, non potrà ricollocare in quella posizione unità soprannumerarie sprovviste di tale requisiti. E se questa dovesse essere l'unica esigenza di organico da soddisfare nell'arco del biennio considerato dalla norma, una volta constatata l'inesistenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie da ricollocare, l'ente potrà procedere ad assumere nei modi ordinari. Tale ricerca va riferita non al solo personale della Provincia di appartenenza, ma a tutto il personale delle Province interessate alla ricollocazione come individuati ai sensi del comma 422 dell'art. 1 della legge 190/2014".*

Non vi è luogo a deliberare per il primo ed il secondo quesito rubricati al punto 4 della parte motiva e che si riassumono: il primo, teso a conoscere se sia possibile effettuare assunzioni a tempo determinato, nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge; il secondo, se sia possibile conferire un incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 110, comma 1, del TUEL.

Le Sezioni regionali di controllo per il Piemonte e per la Lombardia si atterrano ai principi enunciati nel presente atto di indirizzo interpretativo, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 4 giugno 2015.

I Relatori

f.to Rinieri FERONE

Il Presidente

f.to Mario FALCUCCI

f.to Dario PROVVIDERA

Depositata in Segreteria il 16 giugno 2015

Il Dirigente

f.to Renato PROZZO