



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 23 giugno 2015, composta da:

Dott. Josef Hermann RÖSSLER	Presidente
Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario relatore
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge*

*costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*, ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n.54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Lendinara, trasmessa a questa Sezione prot. n. 3222 del 16 febbraio 2015 ed acquisita al prot. Cdc n. 1043 in data 19 febbraio 2015;

VISTA l'ordinanza n. 25/2015 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Giampiero Pizziconi;

#### FATTO

Il Sindaco del Comune di Lendinara, nel formulare alla Sezione una richiesta di parere in materia di assunzioni di personale premette che tra il 1° gennaio 2011 ed il 31 dicembre 2014, sono cessati dal servizio, per pensionamento, sei dipendenti (tre nel 2011 e tre nel 2012) e che nel 2015 cesseranno dal servizio altri due dipendenti. Alla luce delle predette cessazioni l'amministrazione comunale (che negli anni precedenti ha rispettato il patto di stabilità interno e l'obbligo di riduzione delle spese di personale nei termini definiti dall'art. 1, comma

557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296) rappresenta l'intenzione di sostituire il personale cessato con nuove assunzioni, tramite mobilità volontaria tra enti sottoposti a patto di stabilità, nel rispetto del limite del tetto di spesa (al lordo degli oneri riflessi a carico dell'Ente e dell'irap), costituito dal valore medio della spesa di personale sostenuta nel triennio 2011 - 2013 (ex d.l. n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014).

In relazione a dette intenzioni il Sindaco di Lendinara formula i seguenti quesiti:

- *"...il Comune, nel 2015, tenuto conto del fatto che non può assumere, ai sensi dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014, personale proveniente dalla Provincia in quanto le risorse da destinare al turn-over (cd. capacità assunzionale) sono pari a zero (nessuna cessazione nel 2014), può comunque procedere ad assunzioni tramite mobilità volontaria da altri Comuni soggetti al patto di stabilità, ai sensi dell'art. 30, comma 1, del d.igs. n. 165/2001, garantendo il rispetto del tetto di spesa stabilito dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 (costituito dal valore medio della spesa di personale sostenuta nel triennio 2011 - 2013)?*
- *il Comune, nel 2015, ai sensi dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, può cumulare le risorse da turn-over degli anni 2012-2013 non utilizzate (nel caso specifico*

*quelle riferite ai 3 dipendenti cessati nel 2012) per assumere, tramite mobilità tra Enti, personale diverso da quello previsto dall'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014 o dette risorse, se utilizzabili, devono essere calcolate esclusivamente per la ricollocazione del personale della Provincia?*

- il Comune, nel caso in cui abbia potuto procedere ad assunzioni fino al tetto di spesa stabilito dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 (cioè nel caso di risposta affermativa al quesito n. 1), nel corso del 2016, può procedere ad altre assunzioni tramite ricollocazione del personale dell'Amministrazione Provinciale, per una spesa complessiva pari alle risorse da turn-over, che per il 2016 sono corrispondenti al 100% della spesa del personale cessato nel 2015 (nel caso specifico 2 persone), non sussistendo vincitori di concorsi pubblici le cui graduatorie sono vigenti od approvate alla data del 1° gennaio 2015, in virtù del fatto che le spese per la ricollocazione del personale Provinciale non rilevano ai fini del citato tetto di spesa?*
- La procedura di mobilità sancita dall'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014 va riferita alla sola Provincia di appartenenza del Comune?."*

#### DIRITTO

Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai

consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale del Comune di Lendinara, è da ritenersi ammissibile. In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se la medesima non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile. Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n.54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009, hanno

ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*. Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato, questa Sezione ritiene di dover richiamare unicamente i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni in relazione a particolari situazioni, possono riferirsi, rientrando la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale. Pertanto, come precisato nel documento d'indirizzo sopra richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole *"questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale"*, dovendo quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici o mediante indicazioni puntuali sul versante gestionale.

Alla luce di quanto richiamato il Collegio, ritiene ammissibile la richieste di parere vertendo i quesiti prospettati su questioni aventi ad oggetto l'applicazione e l'interpretazione di norme il

cui obiettivo è la riduzione della spesa del personale degli enti locali e la cui applicazione ha un riflesso diretto sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici e indiretto sul mantenimento degli equilibri di bilancio e dei vincoli complessivi di finanza pubblica.

Prima di entrare nel merito della richiesta appare necessario evidenziare che, in ordine ad alcuni aspetti applicativi della disciplina assunzionale degli enti locali riferibili ai quesiti prospettati, delineata dall'articolo 1, commi 424 e ss. della legge di stabilità 2015, sono state sollevate da varie Sezioni regionali di controllo diverse questioni interpretative, ai sensi dell'articolo 6 del D.L. 174/2014, anche in considerazione della complessità del quadro normativo che emerge da detta disciplina.

Per tale motivo, atteso che la risoluzione dei quesiti interpretativi posti all'attenzione della Sezione delle Autonomie appariva prodromica alla resa del presente parere, la Sezione ha ritenuto di sospendere la resa fino alla pronuncia del giudice della nomofilachia.

La Sezione delle Autonomie si è pronunciata con la deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG del 16 giugno 2015 affrontando e risolvendo una serie di quesiti prospettati dalla Sezione regionale per la Lombardia, con deliberazioni 24 febbraio 2015 n. 85/2015/QMIG e 4 marzo 2015, n. 87/2015/QMIG e dalla Sezione regionale per il Piemonte, con

deliberazione 4 marzo 2015 n. 26/2015/QMIG, quesiti tutti attinenti alla richiamata disciplina assunzionale degli enti locali per il biennio 2015-2016 ed incidenti sulla soluzione delle questioni poste all'attenzione di questa Sezione dal Comune di Lendinara.

1. Venendo al merito della richiesta, con il primo quesito il Comune di Lendinara chiede se nel 2015, tenuto conto del fatto che non ha avuto cessazioni nel corso dell'anno 2014 (e che quindi può assumere personale proveniente dalla Provincia), può comunque procedere ad assunzioni tramite mobilità volontaria da altri Comuni soggetti al patto di stabilità, ai sensi dell'art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 (garantendo il rispetto del tetto di spesa stabilito dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 costituito dal valore medio della spesa di personale sostenuta nel triennio 2011 - 2013).

La questione posta all'attenzione della Sezione si concreta dunque nella valutazione della possibilità da parte di enti locali nel corso del 2015, di attivare procedure di mobilità (in entrata) da altre amministrazioni locali pur nella vigenza della disposizione vincolistica di cui all'articolo 1, comma 424 della legge 190/2014. Detta norma, dispone che: *"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 si colloca nell'ambito di un articolato normativo (commi da 421 a 427 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014 n. 190) volto alla rimodulazione organizzativa delle province e delle città metropolitane (i c.d. enti di area vasta interessati

dal processo riordino delle funzioni di cui alla legge 7 aprile 2014 n. 56) attraverso una rideterminazione delle dotazioni organiche e la ricollocazione, mediante mobilità, del personale risultato in soprannumero. Al riassorbimento del personale in mobilità sono destinate le previsioni dei commi 424 e 425 dell'art 1, la cui attuazione concreta deve conformarsi al criterio di priorità espressamente sancito nel comma 423, a mente del quale *"il personale destinatario delle procedure di mobilità è prioritariamente ricollocato secondo le previsioni di cui al comma 424 e in via subordinata con le modalità di cui al comma 425"*.

Il legislatore con la disposizione in parola crea, di fatto, un regime assunzionale speciale limitato al biennio 2015-2016 finalizzato all'assunzione dei vincitori di procedure concorsuali vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della disposizione (1 gennaio 2015) e al riassorbimento del personale delle Province dichiarato eccedentario in applicazione delle disposizioni dei commi 420 e ss. del medesimo articolo 1.

Detto regime dà luogo alla creazione di una sorta di "binario preferenziale" per quel personale provinciale che, posto in situazione di esubero istituzionale a seguito del riordino delle relative amministrazioni, rischierebbe, ove non riassorbito presso altri enti, di essere collocato in posizione di disponibilità prima, avviandosi poi, fallita la procedura di

salvaguardia dei livelli occupazionali di cui agli art. 34 e 34 bis del d.lgs 165/2001, verso il licenziamento.

La norma, tuttavia, crea alcuni dubbi interpretativi nel rapporto con alcuni istituti relativi alla gestione del personale pubblico laddove la ricollocazione obbligatoria del personale provinciale presso gli enti locali e regionali prima (articolo 1, comma 424) e le amministrazioni statali poi (articolo 1, comma 425), deve essere realizzata utilizzando i presupposti assunzionali che detti enti hanno acquisito a seguito delle cessazioni avvenute nell'anno precedente (2014).

Il legislatore infatti, nulla dice circa la compatibilità delle richiamata normativa con l'istituto della mobilità del personale tra enti ed in particolare, per quel che riguarda il presente parere, tra enti locali soggetti ai medesimi vincoli assunzionali (rispetto del Patto di stabilità, rispetto dei vincoli imposti dall'articolo 1, commi 557 e 562 della legge 296/2006, altri vincoli di finanza pubblica per gli enti locali).

In pratica, partendo dall'assunto che i vincoli della legge di stabilità finalizzati alla ricollocazione del personale sovrannumerario delle province impongono di utilizzare le facoltà assunzionali degli enti locali, il quesito in esame pone in discussione se la mobilità tra amministrazioni ai sensi dell'articolo 30, comma 1, del d.lgs 165/2001, atteso che la stessa viene per assunto interpretativo della stessa Corte di conti considerata neutra dal punto di vista finanziario (cfr. ex

multis SS.RR nn. 53 e 59/2010), possa essere comunque attivata in vigore di detto obbligo di riassorbimento.

La questione sopra evidenziata è stata oggetto di apposita pronuncia interpretativa nella ricordata recente deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 19/SEZAUT/2015/QMIG nella quale è stato affrontato e risolto il presente 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?”*

Sul punto la Sezione centrale, con riferimento alla tesi prospettata dalla Sezione lombarda che ammetteva la compatibilità del ricorso alla procedura di mobilità con le norme vincolistiche speciali in materia di vincoli assunzionali per il personale delle Province, di cui al citato articolo 1, comma 424 della legge 190/2014, ha argomentato come di seguito: *“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' consequenziale, 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" (punto 2.2 della deliberazione in oggetto).*

Conclusivamente, l'approdo interpretativo della Sezione delle Autonomie sulla questione prospettata dalle Sezioni remittenti è stato il seguente: *".....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"*.

Alla luce di detta posizione interpretativa, condivisa da questa Sezione, deve dunque risponderci al primo quesito posto dal Comune di Lendinara negando la possibilità che gli enti locali possano attivare, nel biennio 2015-2016 di operatività della norma speciale di cui al richiamato art. 1, comma 424, della legge 190/2014, procedure di mobilità in entrata di dipendenti di amministrazioni pubbliche che non siano quelli collocati in eccedenza dalle province.

2. Venendo al secondo quesito, il Comune chiede se nel 2015, ai sensi dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, può cumulare le risorse assunzionali per cessazioni avute negli anni 2012-2013 e non utilizzate (nel caso specifico quelle riferite ai 3 dipendenti cessati nel 2012) per assumere, tramite mobilità tra Enti, personale diverso da quello previsto dall'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014 o se dette risorse, se utilizzabili, debbano essere utilizzate esclusivamente per la

ricollocazione del personale della Provincia.

2.1. Il quesito prospettato, in particolare, ad avviso del Collegio, si compone di due sottoquesiti: con il primo l'ente chiede se può assumere nel 2015 utilizzando le facoltà assunzionali riferibili non all'anno precedente (2014) ma a quelle derivanti dall'esercizio 2012, non utilizzate. In pratica l'ente chiede, in primo luogo, se sia possibile nel corso del 2015 utilizzare i cosiddetti "resti assunzionali" cumulatisi negli anni precedenti e non utilizzati.

Sul punto, giova evidenziare che la Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG aveva escluso detta possibilità in relazione ad una questione interpretativa sollevata dalla Sezione di controllo per la Basilicata con la quale si chiedeva se la formulazione dell'articolo 3, comma 5, terzo periodo, del d.l. 90/2014, laddove si prevede che *"a decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile"*, dia la stura ad una lettura in un'ottica legata al passato (che consenta il cumulo dei resti assunzionali pregressi non utilizzati) o al contrario, in prospettiva futura (che ammetta solo l'utilizzo dei resti modulati in relazione alle situazioni delineate nella programmazione triennale).

In quella sede la Sezione delle Autonomie aveva assunto una

posizione di chiusura alla possibilità di utilizzare i resti cumulati prima dell'entrata in vigore della norma in questione (d.l. 90/2014) affermando, nei principi interpretativi fissati da detta deliberazione che: *"Per quanto riguarda la spesa del personale si ribadisce che deve essere considerato principio cardine quello di contenimento della spesa complessiva, con riferimento a quella media sostenuta nel triennio precedente, ai sensi dell'art. 1, comma 557 e seguenti della legge n. 296/2006. Il limite di spesa per procedere alle assunzioni nel 2014 e 2015 deve essere calcolato sulla base del 60% della spesa relativa a quella del personale di ruolo cessato nell'anno precedente, mentre per gli anni successivi i limiti vengono ampliati fino al 100%. Dal 2014 le assunzioni possono essere programmate destinando alle stesse, in sede di programmazione del fabbisogno e finanziaria, risorse che tengano conto delle cessazioni del triennio"*.

Questa Sezione, tuttavia, deve evidenziare che sul punto si è avuto un intervento chiarificatore del legislatore laddove nell'articolo 4, comma 3, del recentissimo decreto legge sulla fiscalità locale n. 78 del 19 giugno 2015 viene stabilito che: *"All'articolo 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, dopo le parole "nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile" sono aggiunte le seguenti "; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora*

*disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente".*

Alla luce di detta previsione, dunque, gli enti locali possono cumulare le capacità assunzionali non utilizzate nel triennio precedente per effettuare assunzioni di personale sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e per quel che riguarda il biennio 2015-2016 dei vincoli posti dall'articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale.

2.2. Proprio alla luce delle considerazioni che precedono va risolto, dunque, il secondo sottoquesito posto dal Comune di Lendinara ove si chiede se le capacità assunzionali cumulate nel triennio precedente ed eventualmente utilizzabili, debbano essere destinate esclusivamente alla ricollocazione del personale provinciale eccedente o possano essere destinate ad attivare procedure di mobilità di personale tra enti locali diversi dalle amministrazioni destinatarie del riordino (province).

La risposta fornita dalla Sezione delle Autonomie ed illustrata in precedenza (punto 1) sulla cedevolezza, nel periodo di vigenza della normativa speciale di cui al richiamato comma 424, del ricorso all'istituto della mobilità tra personale degli enti locali (e non solo) ex art. 30 del d.lgs 165/2001 rispetto alla ricollocazione obbligatoria del personale provinciale eccedentario, assorbe dunque, la risoluzione di detto quesito.

3. Con il terzo quesito il Comune di Lendinara chiede se, nel corso del 2016 possa procedere ad effettuare assunzioni tramite ricollocazione del personale dell'Amministrazione Provinciale, per una spesa complessiva pari alle risorse da turn-over (per il 2016 corrispondenti al 100% della spesa del personale cessato nel 2015 - nel caso specifico 2 persone -), non sussistendo vincitori di concorsi pubblici le cui graduatorie sono vigenti od approvate alla data del 1° gennaio 2015 ed in virtù del fatto che le spese per la ricollocazione del personale provinciale non rilevano ai fini del citato tetto di spesa.

Atteso, come sopra ben evidenziato, che deve essere data preminenza alla ricollocazione del personale provinciale in esubero, va posto in rilievo che il comma 424 dell'articolo 1 in oggetto, prevede al secondo periodo 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"*. Conseguente a detta disposizione che gli enti locali che non abbiano vincitori di concorso di graduatorie approvate prima del 1 gennaio 2015 possono destinare all'assunzione di personale provinciale eccedentario il totale della capacità assunzionale da essi posseduta al 1 gennaio 2015, ovvero il 100% delle cessazioni relative all'anno 2015.

Giunge a detta conclusione anche la Sezione delle Autonomie

nella richiamata deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG ove si afferma 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".* (punto 2.4 della deliberazione in oggetto). Tuttavia, a parere della Sezione, la citata disposizione va ora letta in combinato disposto con le previsioni di cui all'articolo 4, comma 3, del recente d.l. 78/2015, norma già richiamata in precedenza che, come visto, consente di utilizzare il cumulo dei "resti" assunzionali maturati nell'ultimo triennio.

Ritiene infatti il Collegio che gli enti locali al fine di meglio conseguire il risultato atteso dal legislatore, ovvero la ricollocazione del personale provinciale in esubero, possano destinare alla ricollocazione di detto personale non solo il 100% delle capacità assunzionali relative alle cessazioni dell'anno precedente ovvero del 2014, ma anche eventuali percentuali assunzionali non utilizzate risalenti agli anni

precedenti del triennio, ovvero agli esercizi 2013 e 2012.

Detto utilizzo, tuttavia, deve essere comunque compatibile con i vincoli finanziari e di spesa del personale imposti dalla normativa vigente di seguito evidenziati:

- rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente per gli enti soggetti (art. 1, comma 462, lettera d), legge 24 dicembre 2012, n. 228 e;
- obbligo di trasmissione telematica della certificazione dell'osservanza del patto di stabilità interno dell'esercizio precedente il cui inadempimento è equiparato alla violazione del patto (articolo 31, comma 20, legge 12 novembre 2011, n. 183, e successive modificazioni);
- rispetto del limite di spesa imposto dalla normativa vigente che si sostanzia per gli enti soggetti al patto nel rispetto dei vincoli di cui all'articolo 1, della legge 296/2006 commi dal 557 al 557 quater (in particolare il rispetto del valore medio della spesa sostenuta nel triennio 2011-2013) e, per gli enti minori, del comma 562 della medesima disposizione;
- rispetto dei tempi medi di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231/2002 (articolo 41, comma 2, del d.l. 66/2014);
- adozione ed inserimento all'interno del PEG, del Piano delle Performance (articolo 169, comma 3 bis d.lgs

267/2000 -T.U.E.L.-);

- adozione del Piano per le Azioni Positive in materia di pari opportunità di cui all'articolo 48 del D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198, recante "Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna".

Va, tuttavia, evidenziato che l'operatività del divieto di assunzione conseguente al mancato rispetto dei vincoli, sopra accennati, relativi al rispetto del patto di stabilità e alla conseguente obbligatoria trasmissione telematica della certificazione e del rispetto dei tempi medi di pagamento, viene ad essere parzialmente derogata per effetto dell'articolo 4, comma 1, del citato d.l. 78/2015.

Dispone, infatti, detto comma che: *"In caso di mancato rispetto per l'anno 2014 dell'indicatore dei tempi medi nei pagamenti, del patto di stabilità interno e dei termini per l'invio della relativa certificazione, al solo fine di consentire la ricollocazione del personale delle province, in attuazione dei processi di riordino di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, e successive modificazioni, e delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, non si applica le sanzioni di cui all'articolo 41, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, di cui all'articolo 1, comma 462, lettera d), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e successive modificazioni, e di cui all'articolo 31, comma 26,*

*lettera d), della legge 12 novembre 2011, n. 183, e successive modificazioni". Con ciò, il legislatore si premura, ancor più rafforzando una lettura delle disposizioni dell'articolo 1 comma 424 della legge 190/2014 come norma speciale derogatoria al sistema ordinario dei vincoli assunzionali per gli enti locali, di creare un "binario preferenziale" destinato alla ricollocazione del personale eccedentario delle Province al fine di salvaguardare i livelli occupazionali dei dipendenti di dette amministrazioni soggette al riordino conseguente alla Legge Del Rio.*

4. Con il quarto ed ultimo quesito il Comune di Lendinara chiede se la procedura di mobilità sancita dall'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014 va riferita alla sola Provincia di appartenenza del Comune che vuol attivare detta procedura o involga anche personale eccedentario *di altre Province.*

La questione, è stata anch'essa oggetto dell'attenzione della Sezione delle Autonomie nella richiamata deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG ove si è affrontato il seguente quesito interpretativo posto dalla Sezione rimettente: *"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?”.*

La Sezione Romana, sul punto, si è pronunciata fissando il principio interpretativo, condiviso da questa Sezione e di seguito richiamato che consente di superare i dubbi applicativi formulati dal Comune di Lendinara: *“...nell’applicazione delle disposizioni che vincolano le risorse destinate alle assunzioni a tempo indeterminato per la parte relativa alla ricollocazione del personale sovrannumerario 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”.*

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia della deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Lendinara.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 23 giugno 2015.

Il magistrato relatore

Il Presidente

f.to dott. Giampiero Pizziconi f.to dott. Josef Hermann Rössler

Depositato in Segreteria il 25/06/2015

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese