



Repubblica Italiana

Corte dei Conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Francesco Petronio	PRESIDENTE
Dott.ssa Maria Paola Marcia	CONSIGLIERE
Dott.ssa Valeria Mistretta	CONSIGLIERE
Dott.ssa Lucia D'Ambrosio	CONSIGLIERE
Dott.Roberto Angioni	I ° REFERENDARIO RELATORE

nella camera di consiglio del 12 maggio 2016

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di SARDARA, trasmessa con deliberazione del Consiglio delle Autonomie Locali n.10 del 10 marzo 2016;

Visto il decreto di assegnazione n. 55138868 del 18 marzo 2016, con il

quale il I° Referendario Roberto Angioni veniva incaricato dell'istruttoria della predetta richiesta di parere;

Vista la nota n.55974930 del 21.4.2016, con la quale il magistrato istruttore ha deferito la bozza di parere per l'esame collegiale;

Vista l'ordinanza n.13/2016 del 10 maggio 2016, con la quale il Presidente della Sezione del controllo per la Regione Sardegna ha convocato la Sezione medesima in data odierna per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore I° Referendario Roberto Angioni;

P R E M E S S O

Il Sindaco del Comune di SARDARA, dopo aver sommariamente descritto la situazione delle cessazioni del personale dipendente dell'amministrazione comunale negli anni 2011-2014 e nel periodo 2016/2018, ha inoltrato alla Sezione del controllo un'articolata richiesta di parere in merito all'interpretazione da darsi alle disposizioni dell'art.1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014 n.190 (legge di stabilità 2015), il quale ha disposto vincoli in materia di limiti alla spesa di personale ed alle assunzioni, anche alla luce delle vigenti disposizioni di cui alla L.R. 4 febbraio 2016, n.2.

In particolare, dopo aver riportato diversi principi interpretativi della normativa vincolistica vigente per gli anni 2015 e 2016, come affermati da diversi precedenti della Sezione Autonomie (deliberazioni n.19/SEZAUT/2015/QMIG e n.28/SEZAUT/2015/QMIG), da alcune pronunce delle Sezioni regionali della Corte dei conti (tra di esse particolare rilievo assume nelle prospettazioni del Comune di Sardara la pronuncia n.32/2015 della Sezione di controllo della Sardegna), oltre che dalla circolare ministeriale n.1/2015 del 29.1.2015 del Ministro per

la semplificazione e la pubblica Amministrazione e del Ministro per gli affari regionali, il Comune di SARDARA ha formulato i seguenti quesiti:

A) Se è consentito l'utilizzo dei risparmi derivanti da cessazioni di personale non sostituito verificatesi nel triennio 2011-2013 (residui ancora disponibili) per nuove assunzioni a tempo indeterminato; in particolare attingendo da graduatorie di concorsi pubblici approvati da altri enti locali ovvero avviando autonome procedure concorsuali;

B) Se permane la possibilità di indire bandi di procedure di mobilità volontaria riservate esclusivamente al personale di ruolo degli enti di area vasta per l'utilizzo delle facoltà assunzionali del 2015-2016, fino a che non è concluso il processo di ricollocamento del personale delle Province, peraltro non ancora avviato nella Regione Sardegna;

C) Se al fine del computo del periodo di durata delle nuove assunzioni a tempo determinato, ai sensi del nuovo art.34 comma 6, del D.Lgs.165/2001, occorre tener conto anche delle eventuali proroghe del contratto; nel caso, se la verifica dell'impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco deve ritenersi preclusiva anche laddove tale elenco non sia stato formato ovvero se la condizione possa comunque intendersi come verificata.

Il Consiglio delle Autonomie Locali ha ritenuto ammissibile la richiesta di parere, rimettendo i quesiti formulati all'esame della Sezione del controllo con deliberazione n.10 del 10 marzo 2013.

CONSIDERATO

1. La richiesta di parere, sottoscritta dal Sindaco del Comune di Sardara, comune soggetto alla disciplina del patto di stabilità, è stata trasmessa alla Sezione regionale del controllo della Corte dei conti dal Consiglio delle Autonomie locali ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge

5 giugno 2003, n.131. Essa è dunque ammissibile dal punto di vista soggettivo in quanto formulata da soggetto a ciò legittimato dalla legge nel rispetto della normativa vigente per l'attivazione della competenza consultiva della Corte dei conti.

2. Tutti i quesiti proposti hanno ad oggetto l'interpretazione della normativa vincolistica operante in materia di assunzione di personale alle dipendenze degli Enti Locali e riguardano la corretta gestione del bilancio delle amministrazioni locali sotto il profilo dei limiti alla spesa per il personale. Essi sono riferibili alla materia della contabilità pubblica nell'accezione ad essa attribuita dalla deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo n.54 del 17 novembre 2010, per la quale è previsto, ai sensi della legge n.131/2003, l'intervento consultivo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

La richiesta è dunque ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

3. Nell'esaminare nel merito le questioni segnalate è necessario, anzitutto, riportare per esteso il testo normativo dell'art.1, comma 424, della legge n.190/2014, il quale ha introdotto una speciale disciplina vincolistica per le assunzioni negli enti locali per gli anni 2015 e 2016, con la finalità di favorire la ricollocazione del personale dipendente delle province, interessate da rilevanti iniziative normative di soppressione, riordino ed accorpamento, con effetti diffusi sull'intero territorio nazionale.

La previsione di cui si discute, nel testo attualmente vigente a far data dal 15 agosto 2015, a seguito delle modifiche introdotte dall'art.4, comma 2 bis, del d.l. 19 giugno 2015, n.78, prevede 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. È fatta salva la possibilità di indire, nel rispetto delle limitazioni assunzionali e finanziarie vigenti, le procedure concorsuali per il reclutamento a tempo indeterminato di personale in possesso di titoli di studio specifici abilitanti o in possesso di abilitazioni professionali necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali relative all'organizzazione e gestione dei servizi educativi e scolastici, con esclusione del personale amministrativo, in caso di esaurimento delle graduatorie vigenti e di dimostrata assenza, tra le unità soprannumerarie di cui al precedente periodo, di figure professionali in grado di assolvere alle predette funzioni. 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 deliberazione della Sezione Autonomia n.19/SEZAUT/2015/QMIG, nel risolvere importanti questioni di massima sollevate con riferimento alla

citata disposizione, ha chiarito che con la norma in esame è stata introdotta una disciplina particolare delle assunzioni a tempo indeterminato, derogatoria, per i soli anni 2015 e 2016, di quella generale. Tale disciplina, in considerazione del riordino delle funzioni degli enti di area vasta disposto con la legge 7 aprile 2014, n.56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) impone alle regioni ed agli enti locali di destinare alle assunzioni a tempo indeterminato due diversi plafond di risorse: 1) il primo, indistintamente utilizzabile per le assunzioni da graduatorie già approvate alla data di entrata in vigore della legge e per la ricollocazione delle unità sovranumerarie risultanti all'esito del disposto riordino di funzioni, quantificato in termini percentuali dai 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); 2) il secondo, utilizzabile esclusivamente per le assunzioni per ricollocazione, determinato dal complemento a 100 delle medesime percentuali sopra indicate (ovvero il 40% delle cessazioni avvenute nel 2014 per il 2015, ed il 20% delle cessazioni avvenute nel 2015 per il 2016).

Le assunzioni che non rispettano i vincoli imposti dalla normativa in esame sono espressamente sanzionate con la nullità (e, si deve aggiungere, con la possibile responsabilità erariale, da valutarsi secondo le regole generali, per chi le abbia illegittimamente disposte).

4) Alla luce di tale interpretazione deve darsi seguito all'esame dei tre quesiti proposti.

A) Primo quesito: se è consentito l'utilizzo dei risparmi derivanti da cessazioni di personale non sostituito verificatesi nel triennio

2011-2013 (residui ancora disponibili) per nuove assunzioni a tempo indeterminato; in particolare attingendo da graduatorie di concorsi pubblici approvati da altri enti locali ovvero avviando autonome procedure concorsuali.

La particolare difficoltà della disciplina in materia di vincoli assunzionali, soggetta a continua e particolarmente complessa revisione, ha determinato nel corso del tempo molteplici interventi della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, la quale ha chiarito, con pronunce di valore nomofilattico cui questa Sezione è tenuta ad adeguarsi, il quadro generale della normativa vincolistica operante in deroga alle regole generali per gli anni 2015 e 2016, oltre a diverse sue modalità applicative.

L'intricato sistema delle regole sulle capacità assunzionali, si è di recente ulteriormente arricchito con l'art.3, comma 5, del D.L.90/2014, il quale dopo aver individuato le percentuali di *turn over* per gli anni 2015 e 2016, , nella sua attuale formulazione e per la parte che qui rileva, 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; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente (...)".

a.1 Questa Sezione regionale di controllo, con la deliberazione n.32/2015/PAR del 17/21 aprile 2015, aveva correttamente interpretato la normativa vincolistica nel senso che le risorse da destinare alle finalità di cui all'art.1, comma 424, della legge n.190/2014 sono esclusivamente quelle disponibili per gli anni 2015 e 2016 (riferite, quindi, alle cessazioni intervenute nel 2014 e 2015). E che rimangono

invece consentite, nel rispetto degli ulteriori vincoli di finanza pubblica, le assunzioni a valere sui budget degli anni precedenti, così confermando quanto anche era stato indicato al riguardo dalla Circolare n.1/2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali.

L'interpretazione resa da questa Sezione di controllo è stata successivamente condivisa dalla deliberazione n.26/SEZAUT/2015/QMIG del 20/28 luglio 2015 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, la quale ha affermato il principio che *"gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; mentre, con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e 2015), la capacità assunzionale è soggetta ai vincoli posti dall'articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale"*.

a.2 A seguito delle modifiche introdotte all'art.3, comma 5, del D.L. 90/2014, più sopra riportate, la Sezione delle Autonomie è dovuta nuovamente intervenire con lo scopo di definire compiutamente l'ambito applicativo del nuovo inciso normativo, attraverso il quale il legislatore ha di fatto consentito l'ampliamento le capacità assunzionali degli enti locali, a certe condizioni, attraverso l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente.

In particolare, con la deliberazione n.28/SEZAUT/2015/QMIG del 14/22 settembre 2015 - una volta chiarito che il riferimento normativo "a/

triennio precedente” inserito nell’art.4, comma 3 del d.l. 78/2015, che ha integrato l’art.3, comma 5, del d.l. n.90/2014, è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all’anno in cui si intende effettuare le assunzioni – sono stati forniti alcuni indirizzi di orientamento generale che risulta opportuno e necessario richiamare.

a.3 Con riferimento all’applicazione delle limitazioni introdotte dall’art.1, comma 424, della legge n.190/2014, in relazione all’utilizzo dei residui degli spazi assunzionali del triennio precedente la deliberazione n.28/2015 della Sezione delle Autonomie ha affermato che:

5.2. Si è più sopra ricordato che l’art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 introduce un correttivo “a regime” della regola generale sulla formazione del budget, prevedendo che il calcolo delle facoltà assunzionali a disposizione degli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno debba essere effettuato ricomprendendo anche i residui ancora disponibili delle quote percentuali inutilizzate provenienti dagli esercizi precedenti, nel limite temporale dell’ultimo triennio.

Poiché, in base alle norme ed al principio di diritto affermato da questa Sezione nella deliberazione n. 26/2015, con riguardo specificatamente al budget di spesa per il 2015 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014), la capacità assunzionale dell’ente locale risulta assoggettata ai vincoli posti dall’art.1, comma 424, della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale, gli spazi assunzionali residui connessi alle cessazioni intervenute nell’ultimo triennio, utilizzabili in base alla nuova formulazione dell’art. 3, comma 5 sopracitato, confluiscono “pro quota” nella complessiva capacità assunzionale dell’ente.

Di conseguenza i suddetti spazi assunzionali residui, conformemente alla “ratio”

dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014 - così come enucleata dalla delibera n. 19/2015 di questa Sezione - possono essere destinati esclusivamente all'assunzione dei vincitori di concorso risultanti da graduatorie già vigenti o approvate al 1° gennaio 2015, ovvero per consentire la ricollocazione nei propri ruoli del personale soprannumerario.

E' da affermarsi, pertanto che le limitazioni di cui alla legge n. 190/2014, finalizzate a garantire il riassorbimento del personale provinciale, sono da ritenere operanti, con riguardo al budget di spesa per il 2015 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014), anche nei casi in cui sia possibile utilizzare gli spazi assunzionali connessi alle cessazioni intervenute nel triennio precedente.

Essendo, invece, permesse le assunzioni a valere sui budget degli anni precedenti al 2015 (nonché quelle previste da norme speciali), gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dai "resti" relativi al triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e purché siano stati osservati anche gli obblighi previsti dall'art. 3, comma 3 del d.l. n. 90/2014 (programmazione finanziaria, contabile e del fabbisogno di personale).

a.4 Secondo la richiamata interpretazione, in conclusione, nell'anno 2015 erano liberamente utilizzabili i resti non utilizzati del budget assunzionale del triennio precedente (ovvero i resti inutilizzati a valere sui singoli budget annuali del triennio 2012-2014, per cessazioni intervenute nel triennio 2011-2013), mentre per l'anno 2016 (resti inutilizzati a valere sui singoli budget annuali del triennio 2013-2015, per cessazioni intervenute nel triennio 2012-2014) potranno essere liberamente utilizzati solamente i resti assunzionali calcolati sulle cessazioni degli esercizi 2012 e 2013, dal momento che i resti non

utilizzati sulle cessazioni dell'esercizio 2014 (budget 2015) sono vincolati per legge per le assunzioni del personale degli enti di area vasta.

a.5 Quanto infine alle modalità con le quali potersi procedere all'assunzione del personale, per i budget non soggetti al regime vincolistico di cui alla legge n.190/2014, l'assunzione potrà certamente avvenire nel rispetto delle regole generali e cioè sia attingendo da graduatorie di concorsi pubblici approvati da altri enti locali sia avviando autonome procedure concorsuali, ma sempre nel rispetto della normativa vigente.

A fini chiarificatori si procede qui di seguito a riassumere i tratti generali di tale disciplina, tuttavia, con due specifiche avvertenze.

Anzitutto, in via operativa, le pubbliche amministrazioni devono previamente verificare l'esistenza di eventuali discipline di settore che, introdotte dal legislatore per regolamentare situazioni specifiche, possano risultare eventualmente applicabili (si allude, a titolo esemplificativo, alle disposizioni di cui all'art.2 del d.l. n.95/2012 per il personale divenuto sovranumerario in conseguenza di provvedimenti di rideterminazione delle dotazioni organiche, oppure, ancora, proprio alle speciali previsioni dettate dall'art.1, comma 424, della legge n.190/2014 per il riassorbimento del personale sovranumerario a seguito del riordino degli enti di area vasta per gli anni 2015 e 2016).

In secondo luogo dovranno esser tenute presente, più in generale, le concrete condizioni nelle quali l'Ente si trovi ad operare, le quali non possono essere in alcun modo esaustivamente ipotizzate nella presente analisi astratta delle previsioni normative e dei principi formatisi nella materia de quo.

a.5.1. Fatte queste necessarie premesse osserva la Sezione che la giurisprudenza amministrativa, cui deve essere rimandato il Comune di Sardara per maggiore approfondimento, è da tempo orientata nel dare prevalenza allo scorrimento delle graduatorie approvate dall'amministrazione ed ancora efficaci, rispetto all'esperimento della mobilità volontaria.

Senza che si possa qui trattare più diffusamente la questione, la prevalenza dello scorrimento delle graduatorie è generalmente affermata (vedi sul punto Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n.14/2011, TAR Sardegna n.330/2013, TAR Puglia n.30/2016) alla stregua di parametri, quali, a titolo esemplificativo: la previsione dell'art.91 del T.U n.267/2000, che prevede la validità triennale delle graduatorie di concorso; il *favor* dimostrato dell'ordinamento per l'utilizzo delle graduatorie già approvate, risultante dalle molteplici previsioni di proroga dell'efficacia delle graduatorie intervenute nel corso del tempo (anche corrispondente ad un principio di razionale utilizzazione delle risorse pubbliche); l'argomento *a contrario* della non menzione delle graduatorie efficaci nell'art.30, comma 2 bis, del d.lgs.165/2001, il quale dispone la cedevolezza delle nuove procedure concorsuali rispetto alle procedure di mobilità (si afferma, infatti, che l'art.30, comma 2 bis, del d.lgs 165/2001, si limita a prevedere la prevalenza delle procedure di mobilità volontaria rispetto all'indizione di nuove procedure concorsuali ma non invece rispetto allo scorrimento delle graduatorie approvate dall'amministrazione ancora in corso di efficacia).

a.5.2 Una volta utilizzato, senza esito, lo strumento della mobilità volontaria, l'amministrazione dovrà verificare l'utile esperibilità dello

speciale meccanismo di gestione del personale in esubero previsto dagli artt.33 e 34 e 34 bis del d.lgs.165/2001 (cd "mobilità obbligatoria"), le cui disposizioni, per i fini che qui interessano, culminano con la previsione dell'art.34, comma 6, a mente del quale *"Nell'ambito della programmazione triennale del personale di cui all'art.39 della legge 27 dicembre 1997, n.449 e successive modificazioni, l'avvio di procedure concorsuali e le nuove assunzioni a tempo indeterminato o determinato per un periodo superiore a dodici mesi, sono subordinate alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco"*, dando dunque priorità, all'assunzione del personale in esubero iscritto in apposito elenco, mediante procedure di mobilità. (Sui complessi rapporti tra tale procedura di mobilità "obbligata" e la mobilità "volontaria" di cui all'art.30 del D.lgs.165/2001, si vedano le deliberazioni della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo del Friuli Venezia Giulia 115/2014/PAR e Sezione regionale di controllo del Veneto n.162/2013/PAR).

a.5.3. Laddove anche il ricorso a tale prioritaria forma di assunzione non sia esperibile o, se esperita, abbia dato esito negativo l'amministrazione potrà infine decidere, in via residuale, se attivare una specifica procedura concorsuale ovvero ricorrere, alternativamente, all'utilizzo delle graduatorie tutt'ora efficaci di altre amministrazioni, come previsto e consentito (ma non imposto) dall'art.3, comma 61, della legge n.350/2003, previo accordo tra amministrazioni.

B) Secondo quesito: se permane la possibilità di indire bandi di procedure di mobilità volontaria riservate esclusivamente al personale di ruolo degli enti di area vasta per l'utilizzo delle facoltà assunzionali del 2015-2016, fino a che non è concluso il

processo di ricollocamento del personale delle Province, peraltro non ancora avviato nella Regione Sardegna;

Il quesito prende le mosse, come si legge nella richiesta di parere, da quanto in origine previsto dalla circolare n.1/2015 del 30.1.2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie in merito alla riconosciuta possibilità, con riferimento ai budget assunzionali 2015-2016, di indire bandi per procedure di mobilità volontaria riservate esclusivamente al personale di ruolo degli enti di area vasta, quanto meno fino all'implementazione della piattaforma di incontro di domanda e offerta di mobilità per il personale sovranumerario.

b.1 Secondo la predetta circolare l'omessa attivazione della piattaforma di incontro di domanda e offerta di mobilità per il personale sovranumerario avrebbe consentito agli enti locali il superamento dell'obbligo, introdotto dall'art.1, comma 424, della legge 190/2014, di assumere personale a tempo indeterminato o con contratto a tempo determinato per periodi superiori a dodici mesi esclusivamente facendo ricorso alle graduatorie approvate ed ancora efficaci alla data del 1° gennaio 2015, ovvero utilizzando procedure di mobilità riservate esclusivamente al personale sovranumerario degli enti interessati dal riordino di funzioni di cui alla legge n.56/2014.

b.2 Tale interpretazione è stata in realtà già superata con la deliberazione n.19/SEZAUT/2015/QMIG, la quale - con pronuncia resa in sede di risoluzione di questioni di massima di particolare importanza e dunque con valore nomofilattico - aveva affermato il principio 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” (si vedano, in punto di applicazione del suddetto principio, le deliberazioni della Sezione regionale di controllo della Lombardia n.243 e 249 entrambe del 20 luglio 2015).

A seguito di detto pronunciamento risulta superfluo soffermarsi su motivazioni ulteriori rispetto a quelle, già autosufficienti, rese dalla Sezione delle Autonomie a conforto del divieto di attivare procedure di mobilità non riservate esclusivamente al personale soprannumerario degli enti di area vasta.

b.3 Ad oggi, poi, la successiva attivazione del portale mobilità nel sito del Dipartimento della Funzione Pubblica e l'adozione del Decreto della Presidenza del Consiglio 14 settembre 2015 (*Criteria per la mobilità del personale dipendente a tempo indeterminato degli enti di area vasta dichiarato in soprannumero, della Croce rossa italiana, nonché dei corpi e servizi di polizia provinciale per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale*), hanno di fatto svuotato di rilevanza la dedotta questione, essendosi dato seguito a quanto richiesto dalla legge per l'attivazione dello scambio tra domanda ed offerta del personale soprannumerario di area vasta.

E' in definitiva venuta meno, in radice, la situazione di omesso adeguamento dell'ordinamento che si era ipotizzato potesse consentire il ricorso a procedure di mobilità aperte a personale non soprannumerario, anche se dipendente, di ruolo, di enti di area vasta.

b.4 Il Comune di Sardara solleva *ex novo* la medesima questione adducendo che *“...gli enti locali delle Regioni a Statuto Speciale non*

sono abilitati ad accedere al portale Mobilità del Dipartimento della Funzione Pubblica. Al momento non è noto il canale attraverso il quale far pervenire i propri fabbisogni assunzionali”.

Al contempo il Comune richiedente deduce nella propria richiesta di parere che la stessa Regione Sardegna non ha ancora avviato il processo di ricollocamento del personale sovrannumerario.

Ritiene tuttavia la Sezione che tali circostanze rivestano carattere meramente fattuale e non consentano di riportare in vita l'interpretazione (ormai superata) a suo tempo prospettata dalla richiamata circolare n.1/2015, principalmente per il fatto che essa poteva operare in un contesto di sostanziale e generalizzata non attivazione degli elenchi che individuano il personale sovrannumerario. La piattaforma che oggi consente lo scambio tra domanda ed offerta del personale sovrannumerario, operante, è bene ricordare, in ambito nazionale, è stata infatti oggi a pieno titolo attivata, pur se la Regione Sardegna, a quanto riferisce il Comune richiedente, non avrebbe ancora adottato in necessari atti normativi ed amministrativi prodromici al reimpiego del personale sovrannumerario).

In termini sistematici si deve rimarcare che la previsione dell'art.30 della Legge Regionale 4 febbraio 2016 dn.2, indicata nella richiesta di parere (*“In sede di prima applicazione della presente legge, al personale delle province soppresse e delle altre province si applicano le procedure di mobilità verso altre amministrazioni pubbliche nel rispetto...della legge 23 dicembre 2014, n.190...”*) induce a ritenere che lo stesso legislatore regionale ha voluto con tale normativa allineare la Regione Sardegna alla disciplina nazionale, e ciò anche per i profili legati alla mobilità del personale sovrannumerario.

Ne consegue, per quanto sopra considerato, che anche in ambito regionale, per gli anni 2015 e 2016, operano i vincoli posti dal legislatore nazionale per le procedure di mobilità, con riserva dei budget assunzionali per il solo personale sovrannumerario degli enti di area vasta, senza che sia al momento possibile attivare procedure di mobilità volontaria riservate esclusivamente al personale di ruolo di area vasta.

Giova al riguardo considerare che accogliendo diversa soluzione si finirebbe o per consentire una mobilità per dipendenti di area vasta esclusivamente riservata ai dipendenti su base regionale, ovvero un'illegitima apertura alla mobilità per dipendenti degli enti di area vasta su base nazionale pur in presenza di espressi divieti di legge che impongono di attingere dagli appositi elenchi per l'assunzione del personale sovrannumerario.

b.5 Ulteriormente osserva il Collegio che nella tematica assume importante valenza il decreto della Presidenza del Consiglio 14 settembre 2015, il cui art.3, comma 3, prevede che *"Entro il 31 dicembre 2015, le regioni a statuto speciale che abbiano adeguato i loro ordinamenti in base alle disposizioni dell'art.1, comma 145, della legge n.56 del 2014 ed ai principi dell'art.1, comma 421, della legge n.190 del 2014, possono chiedere al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri (di seguito "il Dipartimento") di avvalersi delle procedure di cui al presente decreto. Il Dipartimento adotta le determinazioni conseguenti per destinare le risorse disponibili per le assunzioni alle relative procedure di mobilità. In caso di mancata richiesta al Dipartimento le regioni a statuto speciale procedono autonomamente."*

Alla luce di tale previsione **la Regione Sardegna ha l'onere o di richiedere al Dipartimento della Funzione Pubblica di aderire alle**

procedure di cui al medesimo decreto, ovvero di procedere in via autonoma a regolamentare le procedure per l'assunzione del personale sovranumerario degli enti di area vasta in un contesto in cui ha già determinato la volontà di adeguarsi alla disciplina già vigente in ambito nazionale.

b.6 Stante l'attuale impossibilità per gli Enti Locali della Sardegna di procedere altrimenti all'utilizzo dei budget assunzionali 2015 e 2016 la Regione è dunque tenuta a portare a compimento, quanto prima, le iniziative, normative ed amministrative (già in corso), necessarie per rendere fruibile la piattaforma che consente l'individuazione ed il reimpiego del personale in esubero.

C) Terzo quesito: se, al fine del computo del periodo di durata delle nuove assunzioni a tempo determinato, ai sensi del nuovo art.34 comma 6, del D.Lgs.165/2001, occorre tener conto anche delle eventuali proroghe del contratto; nel caso, se la verifica dell'impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco deve ritenersi preclusiva anche laddove tale elenco non sia stato formato ovvero se la condizione possa comunque intendersi come verificata

Come fatto cenno in precedenza, le previsioni degli artt.33, 34 e 34 bis del D.Lgs.165/2001, nel testo attualmente in vigore, identificano e disciplinano in via ordinaria delle specifiche modalità di gestione degli esuberanti di personale nella pubblica amministrazione.

c.1 Ai fini che qui rilevano l'art.34, comma 6 del d.lgs.165/2001, già poco sopra trascritto, prevede che *"Nell'ambito della programmazione triennale del personale di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, l'avvio di procedure concorsuali e le nuove*

assunzioni a tempo indeterminato o determinato per un periodo superiore a dodici mesi, sono subordinate alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco (...)".

La previsione impone alle amministrazioni pubbliche il rispetto di specifici obblighi procedurali e sostanziali nelle procedure di assunzione di personale dipendente, essendo loro obbligo attingere previamente il personale da inviare all'impiego selezionandolo da appositi elenchi del personale in esubero, secondo l'ordine cronologico della sospensione del rapporto di lavoro.

c.2 Venendo alla prima parte del quesito, la Sezione ritiene che la disposizione richiamata, in virtù del suo chiaro tenore testuale ed in considerazione delle sue conseguenze di restrittive (preclusione di altre forme di reclutamento del personale mediante scelte in certa misura discrezionali), non può che esser strettamente riferita all'assunzione delle categorie di personale ivi contemplate, e cioè ai dipendenti a tempo indeterminato o ai dipendenti a tempo determinato per periodi superiori a dodici mesi. Per questa seconda categoria, in particolare, non appare sorretta dal testo di legge la prospettata interpretazione del Comune di Sardara, secondo la quale si debba fare riferimento, nel computo del termine di dodici mesi, anche ai periodi di eventuali proroghe del contratto.

c.3 E' bene chiarire da subito che tale circostanza non legittima in alcun modo le pubbliche amministrazioni ad avvalersi liberamente dello strumento della proroga del contratto allo scopo di superare le preclusioni alle assunzioni imposte dalla normativa, che sono finalizzate a favorire il reinserimento del personale in esubero della pubblica amministrazione.

Non è cioè consentito alle amministrazioni pubbliche utilizzare artificiose proroghe contrattuali o fittizie frammentazioni del periodo di lavoro del personale a tempo determinato con lo scopo di ricondurre la prestazione lavorativa in spezzoni temporali che, singolarmente considerati, risultino inferiori ai dodici mesi, ma che sommati superano invece detto periodo, con evidente elusione del dettato normativo che imporrebbe il ricorso alla procedura di reclutamento del personale dagli appositi elenchi del personale in esubero.

Quanto sopra considerato si ripercuote, invece, nell'onere di predisporre un'ancor più congrua motivazione in merito alle finalità per le quali si procede all'assunzione a tempo determinato per periodi inferiori ai dodici mesi e, contemporaneamente, nella necessità di preventivare in modo attendibile, da subito, la durata del rapporto lavorativo in riferimento alle finalità dell'assunzione.

Analogamente stringenti obblighi di motivazione riguarderanno l'adozione del provvedimento che consente la proroga o il prolungamento del rapporto a tempo determinato oltre il termine di dodici mesi.

c.4 Infatti, ogni qual volta risultasse che la proroga del contratto costituisce strumento elusivo dell'obbligo di legge di attingere alle graduatorie dei lavoratori in esubero, non solo sarà accertabile la nullità del rapporto secondo quanto espressamente previsto dall'art.34 bis, comma 5, del D.lgs.n.165/2001, ma secondo la disciplina generale sarà anche ipotizzabile la responsabilità erariale e dirigenziale a carico di chi abbia dato seguito all'illecita assunzione, fermi restando, ulteriormente, eventuali profili di responsabilità penale, laddove ipotizzabili.

c.5 Quanto all'ulteriore questione sollevata *"nel caso, se la verifica*

dell'impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco deve ritenersi preclusiva anche laddove tale elenco non sia stato formato ovvero se la condizione possa comunque intendersi come verificata", la Sezione non può che osservare che il quesito formulato dal Comune richiedente implica valutazioni di di fatto che fuoriescono dalla competenza consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, attivabile solo a fronte di questioni di interpretazione astratta di norme in materia di contabilità pubblica.

Tutto ciò premesso la Sezione

DELIBERA

il richiesto parere alla stregua delle considerazioni che precedono.

ORDINA

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente al Sindaco ed al Segretario Generale del Comune di SARDARA, ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Ordina altresì la trasmissione all'Assessore agli Enti Locali della Regione Autonoma della Sardegna ed al Direttore generale dell'Assessorato degli Enti Locali della Regione Autonoma della Sardegna, per le iniziative di coordinamento, secondo quanto indicato in motivazione.

Così deliberato nella camera di consiglio del 12 maggio 2016.

Il Magistrato Relatore

(Roberto Angioni)

Il Presidente

(Francesco Petronio)

Depositata in Segreteria in data 16 Maggio 2016

IL DIRIGENTE

(Giuseppe Mullano)