

Editoriale

Mobilità a rischio nullità se non riservata ai dipendenti in soprannumero

Luigi Oliveri

A rischio di nullità le mobilità effettuate con dipendenti provinciali non inseriti nelle liste di soprannumero.

La circolare **interministeriale 1/2015** contiene un passaggio non felicissimo che può trarre in inganno e sta inducendo molte province a ritenere possibili, nelle more della realizzazione del portale telematico di incontro domanda/offerta di mobilità, trasferimenti dei propri dipendenti, a prescindere dal loro inserimento nominativo nelle liste di disponibilità. Il passaggio della circolare è il seguente: *"Fintanto che non sarà implementata la piattaforma di incontro di domanda e offerta di mobilità presso il Dipartimento della funzione pubblica, è consentito alle amministrazioni pubbliche indire bandi di procedure di mobilità volontaria riservate esclusivamente al personale di ruolo degli enti di area vasta"*.

Il problema che pone la circolare è comprendere se le procedure di mobilità volontaria "riservate" possano riguardare tutto il personale "di ruolo" delle province, oppure solo quel personale che entro il 31 marzo 2015 deve essere incluso nelle liste dei soprannumerari.

Letteralmente inteso, questo passaggio della circolare potrebbe essere letto nel senso di consentire a tutti i dipendenti provinciali di aderire agli avvisi di mobilità: dunque, non solo ai dipendenti dei servizi per il lavoro e dei corpi di polizia provinciale (che, secondo la circolare dovrebbero attendere i percorsi speciali lo-

ro dedicati), ma anche ai dipendenti non destinati a nessun trasferimento, in quanto connessi alle funzioni fondamentali, da non trasferire ad altri enti.

Tuttavia, tale mobilità "riservata" enunciata dalla circolare deve essere letta in stretta relazione col sistema di incontro domanda/offerta che sarà gestito dalla futura piattaforma telematica, che è certamente riservata esclusivamente al personale soprannumerario inserito nelle liste nominative.

Il problema che pone la circolare è comprendere se le procedure di mobilità volontaria "riservate" possano riguardare tutto il personale "di ruolo" delle province, oppure solo quel personale che entro il 31 marzo 2015 deve essere incluso nelle liste dei soprannumerari.

Questa osservazione ci porta ad una prima conclusione: a ben vedere, il sistema della mobilità "riservata", consentito dalla circolare in attesa dell'attivazione della piattaforma, proprio perché destinato a supplire all'attuale assenza di tale piattaforma, non pare possa essere inteso come strumento per consentire quelle mobilità che la piattaforma non ammetterebbe.

L'opposta tesi, secondo la quale l'assenza della precisazione espressa nella circolare che la mobilità "riservata" ivi prevista riguardi tutti i dipendenti provinciali e non solo quelli inseriti nelle liste di disponibilità non regge, in ogni caso, ad una serie di obiezioni molto profonde.

In primo luogo, tale modo di intendere la circolare ha il difetto di sostenersi solo sull'interpretazione letterale di un piccolo passaggio del testo della circolare.

Occorre ricordare che, comunque, l'interpretazione letterale cede a quella sistematica. Questo vale in particolare per quanto concerne le regole di interpretazione delle leggi, imposte dalle "preleggi". A maggior ragione l'interpretazione letterale di un piccolo "passo" di un documento non normativo, ma esplicativo, qual è una circolare, deve essere necessariamente letto alla luce della complessiva funzione della circolare, risultando inammissibile l'estrapolazione di parole isolate, per attribuire ad esse un significato estraneo alla finalità complessiva della circolare medesima.

Applicando, allora, le regole dell'interpretazione sistematica, non è possibile leggere l'ultima parte del passaggio citato della circolare *"è consentito alle amministrazioni pubbliche indire bandi di procedure di mobilità volontaria riservate esclusivamente al personale di ruolo degli enti di area vasta"* slegandolo dalla prima parte, che è la frase reggente dell'intero pe-

Direttore responsabile Paolo Maggioli
Direttore Luigi Oliveri

Comitato Sergio Bedessi, Stefania Cianfrocca, Elisabetta Civetta, Enzo Cuzzola, Monica Fondriest, Michele Miguidi, Piero Rossignoli, Claudia Rotunno, Sereno Scolaro, Domenico Trombino

Direzione, amministrazione e diffusione
Maggioli Editore
presso c.p.o. Rimini 47921 - RN
Tel. 0541.628111 - Fax 0541.622100

Maggioli Editore
è un marchio Maggioli s.p.a.

Coordinamento redazionale Candida Corsi
Redazione Via del Carpino, 8
47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
Tel. 0541.628111
lasettimanadeglientilocali@maggioli.it

Progetto grafico Sergio Antonioli

Servizio Clienti
Tel. 0541.628200 - Fax 0541.622595
clienti.editore@maggioli.it

Pubblicità
Publimaggioli
Concessionaria di pubblicità
per Maggioli s.p.a.
Via del Carpino, 8
47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
Tel. 0541.628736
Fax 0541.624887
publimaggioli@maggioli.it
www.publimaggioli.it

Filiali
Milano Via F. Albani, 21
20149 Milano
Tel. 02.48545811 - Fax 02.48517108

Bologna Via Volto Santo, 6
40123 Bologna
Tel. 051.229439-228676 - Fax 051.262036

Roma Via Volturmo, 2/C
00185 Roma
Tel. 06.5896600-58301292

Napoli Via A. Diaz, 8
80134 Napoli
Tel. 081.5522271 - Fax 081.5516578

Registrazione n. 22/07 - Tribunale di Rimini

Maggioli s.p.a.
Azienda con Sistema Qualità certificato
ISO 9001:2000
Iscritta al registro operatori della comunicazione

Tutti i diritti riservati
È vietata la riproduzione, anche parziale, del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'editore.
Le opinioni espresse negli articoli appartengono ai singoli autori, dei quali si rispetta la libertà di giudizio, lasciandoli responsabili dei loro scritti.
L'autore garantisce la paternità dei contenuti inviati all'editore mantenendo quest'ultimo da ogni eventuale richiesta di risarcimento danni proveniente da terzi che dovessero rivendicare diritti su tali contenuti.

[Editoriale]

riodo: **"Fintanto che non sarà implementata la piattaforma di incontro di domanda e offerta di mobilità presso il Dipartimento della funzione pubblica"**. La mobilità "riservata" consentita dalla circolare, allora, non può che avere l'unico e solo scopo di consentire ai comuni di coprire i loro fabbisogni ben prima che si avvii e concluda il monitoraggio dei posti vacanti e ben prima che sia messa in opera la piattaforma telematica di incontro domanda/offerta, per evitare che il congelamento delle assunzioni renda del tutto impossibile per i comuni acquisire il personale necessario per lo svolgimento delle proprie funzioni e determinare danni operativi.

Insomma, poiché:

- a) la piattaforma di incontro domanda/offerta dovrebbe essere il veicolo per le mobilità;
- b) tale piattaforma ancora non c'è;
- c) non è ancora nemmeno stato attivato il censimento dei posti vacanti delle amministrazioni pubbliche verso i quali dovrebbero essere destinati i dipendenti provinciali, in base alle quali vacanze la piattaforma potrebbe attivare l'incontro domanda/offerta;
- d) le assunzioni (salvo le poche eccezioni ammesse dalla circolare) sono vietate;
- e) i comuni e le altre amministrazioni si troverebbero completamente privi della possibilità di coprire posti vacanti dei quali abbiano necessità;

allora, nelle more dell'attivazione della piattaforma si consente di assumere per mobilità, ma, ovviamente, tali assunzioni sono dello stesso tipo di quello che verrebbe trattato dalla piattaforma se fosse in funzione: rivolte, cioè, esclusivamente al personale inserito nelle liste dei soprannumerari e non gli altri dipendenti provinciali.

D'altra parte, la circolare ha il solo scopo di chiarire la disciplina della **ricollocazione del personale in sovrannumero**: questa ratio impedisce di per sé di poter considerare corrette chiavi di lettura secondo le quali la medesima circolare disciplini (in contraddizione con la legge) forme di mobilità non connesse alla ricollocazione del personale in sovrannumero. In questi casi, per comprendere se le affermazioni di una circolare o di una posizione interpretativa funzionino o meno, occorre sottoporre alla prova di resistenza le affermazioni medesime.

Si ammetta che possa partecipare qualsiasi dipendente provinciale, anche non inserito in lista di sovrannumero; allora:

a) vi sarebbe, alla luce della circolare, un doppio illegittimo divieto di partecipare alle procedure di mobilità per il personale dei servizi per il lavoro e della polizia provinciale, che, seguendo la circolare alla lettera, non dovrebbe essere inserito nelle liste e, dunque, né potrebbe partecipare alla mobilità gestita dalla piattaforma, né alla mobilità "riservata" attuata nelle more della piattaforma?;

b) va in mobilità un lotto di dipendenti tecnici di servizi fondamentali: viabilità, urbanistica, strade, edilizia scolastica: lo sostituisce un simmetrico lotto di dipendenti di funzioni non fondamentali (turismo, servizi sociali, mercato del lavoro) che non dispongono dei profili professionali necessari? Non è evidente che se vi fosse un "liberi tutti", alla fine è la riorganizzazione dell'ente che finisce per risentirne?;

c) una provincia può dare nulla osta alle mobilità "riservate" senza tenere conto dell'obiettivo di risparmio (50% o più del costo del personale commisurato alla dotazione organica all'8.4.2014) andando anche oltre e senza considerare che risulta opportuno evitare di spopolare le funzioni fondamentali?;

d) vanno in mobilità, per ragioni legate al caso (le scelte che fanno i comuni, nelle loro selezioni) più dipendenti operanti nelle funzioni fondamentali, rispetto ai dipendenti delle funzioni non fondamentali; si ipotizzi che nessun dipendente del mercato del lavoro venga mai selezionato; poi, si costituisce l'Agenzia nazionale per l'occupazione e per legge si stabilisce la mobilità obbligata di questi dipendenti verso detta agenzia; la provincia, ancora una volta, si troverebbe con le funzioni fondamentali sotto dimensionate, persino rispetto al limite massimo previsto (50% della dotazione 8.4.2014).

Le conseguenze paradossali di una mobilità aperta a tutti sono talmente evidenti, che quel passaggio della circolare non può essere letto isolatamente ed avulso dal contesto, che è l'esplicazione di una legge volta alla ricollocazione di personale dichiarato in sovrannumero.

Ovviamente, le province e le città metropolitane potrebbero evitare il pericolo del "fuggi fuggi" sottostante alla previsione della circolare, ammesso che fosse corretto interpretarla nel senso di consentire la mobilità "riservata" a tutti i dipendenti provinciali, negando i nulla osta ai dipendenti non rientranti tra quelli destinati al trasferimento connesso con la riforma. Il che, però, equivale a dire che la mobilità "riservata" non vale per tutti, ma solo per i dipendenti che andrebbero

inseriti nelle liste di soprannumerari. Come si vede, si pone in essere un ragionamento di tipo circolare, a dimostrazione dell'erroneità della tesi secondo cui la circolare ammette la possibilità che tutti i dipendenti vadano in mobilità, anche in assenza delle liste nominative dei soprannumerari.

Pertanto, la mobilità "riservata" dovrebbe considerarsi limitata comunque al solo personale provinciale inserito nelle liste dei soprannumerari.

Ma, al di là di sofismi ed interpretazioni di un'interpretazione (la circolare "esplicativa") esistono chiarissimi riferimenti normativi per convincere del fortissimo pericolo di nullità incombente sulle assunzioni di dipendenti provinciali non inseriti nelle liste dei soprannumerari.

Si osservi l'articolo 1, comma 424, della legge 190/2014: esso dichiara nulle le assunzioni effettuate "in violazione del presente comma". Ora, detto comma 424 stabilisce che regioni ed enti locali "destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato... alla **ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità**". Dunque, le assunzioni ammesse dal comma 424 sono solo quelle finalizzare a ricollocare:

- a) le unità soprannumerarie;
 - b) destinatarie dei processi di mobilità.
- Non c'è alternativa: le assunzioni di regioni ed enti locali non possono riguardare la collocazione nei propri ruoli di unità non soprannumerarie e non destinatarie dei processi di mobilità, perché queste assunzioni risultano nulle.

Si guardi, ora, all'articolo 1, comma 425, della legge 190/2014; esso impone alle amministrazioni dello Stato la "**ricognizione dei posti da destinare alla ricollocazione del personale di cui al comma 422 del presente articolo interessato ai processi di mobilità**". Chi è il personale indicato nel comma 422: "*il personale che rimane assegnato agli enti di cui al comma 421 del presente articolo e quello da destinare alle procedure di mobilità, nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale previste dalla normativa vigente*". Anche l'articolo 1, comma 425, dunque, riserva le assunzioni, tutte, anche quelle discendenti da mobilità, al personale da ricollocare destinato alle procedure di mobilità: quello, cioè, inserito nelle liste nominative dei soprannumerari e nessun altro, a pena di nullità. Dunque, le procedure di mobilità "riservata" conducono ad assunzioni nulle se coinvolgono personale non sopran-

[Editoriale]

numerario. Non c'è eccezione di sorta. Questo implica che le province debbono gestire con estrema attenzione e prudenza le proprie procedure, non avendo possibilità lecita alcuna di esprimere nulla osta per la mobilità di personale non incluso nelle liste dei soprannumerari, anche allo scopo di non creare difficoltà enormi per i lavoratori e per le amministrazioni che acquisiscano tali dipendenti.

I comuni e le altre amministrazioni, per converso, è largamente opportuno che abbiano l'accortezza di subordinare le assunzioni mediante la mobilità "riservata" alla verifica documentale dell'esistenza della lista nominativa provinciale dei dipendenti in soprannumero e alla colloca-

zione del dipendente che ha chiesto la mobilità all'interno di tale lista, allo scopo di scongiurare il pericolo di esporsi alle irreparabili conseguenze di contratti di lavoro nulli.

È bene ricordare che la nullità del contratto di lavoro fa scattare la responsabilità erariale di chi vi ha dato corso, dal momento che modifica la natura del compenso da sinallagma a danno. Dunque, assunzioni avventate, indotte da comportamenti non corretti delle province, espongono le amministrazioni ad assunzioni nulle, molto pericolose perché la nullità non si prescrive e può essere accertata d'ufficio in ogni sede. Dunque, le conseguenze di un'assunzio-

ne nulla si potrebbero determinare anche dopo molto tempo e divenire irreparabili, specie per il lavoratore. Infatti, acclarata la nullità della sua assunzione, il lavoratore provinciale potrebbe ritrovarsi nell'impossibilità assoluta di ritornare presso la provincia di provenienza, che nel frattempo ha dovuto ridurre la dotazione organica e, dunque, verosimilmente non ha più la possibilità di riassumerlo, se il processo di "migrazione" dei dipendenti si è completato. Quel dipendente provinciale, dunque, rischierebbe fortemente a sua volta un bene della vita prezioso come il lavoro, per effetto di interpretazioni "allegre" di una circolare.