

Assunzioni

Nuove assunzioni: prima la mobilità e poi lo scorrimento delle graduatorie

di Federica Caponi - Consulente della Corte dei conti - Procura Regionale, sez. giur. Veneto, esperta in gestione e organizzazione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione e Manuela Ricoveri - Esperta in organizzazione nella Pubblica Amministrazione

L'esistenza di una graduatoria concorsuale ancora valida ed efficace limita (o in alcuni casi esclude) l'indizione di un nuovo concorso, ma non prevale sulla mobilità volontaria.

Premessa

La pubblica amministrazione, prima di procedere all'utilizzazione delle graduatorie ancora valide, deve prioritariamente esperire una procedura di mobilità per il passaggio diretto di personale da altre amministrazioni.

L'esistenza di una graduatoria concorsuale ancora valida ed efficace limita (quando non esclude) l'indizione di un nuovo concorso, ma non prevale sulla mobilità volontaria.

L'istituto della mobilità volontaria è da preferire allo scorrimento delle graduatorie per ragioni di contenimento della spesa: con la mobilità, infatti, la copertura dei posti si consegue attraverso un'ottimale redistribuzione di personale pubblico già in servizio, mentre con lo scorrimento, pur trattandosi di procedure già espletate, si determina comunque la provvista "aggiuntiva" di nuove risorse umane.

Questo il principio espresso dalla Cassazione civile, sezione lavoro, con la sentenza n. 12559 depositata il 18 maggio 2017 (il cui testo è riportato in chiusura del presente contributo), con la quale è stato ribadito che la mobilità rappresenta un obbligo per la pubblica amministrazione.

La questione è di notevole, quanto attuale, interesse, soprattutto per gli enti locali che dopo anni di completo stop alle nuove assunzioni per consentire il riassorbimento del personale soprannumerario delle province: da ottobre 2016 è possibile procedere a nuove assunzioni a tempo determinato e le facoltà assunzionali sono state ampliate.

Risulta quindi di fondamentale interesse far chiarezza, per quanto possibile, in merito ai rapporti esistenti tra i diversi mezzi di reclutamento del personale della PA: procedura concorsuale, scorrimento di graduatorie vigenti e procedura di mobilità. Problematica molto delicata anche perché coinvolge una pluralità di situazioni soggettive rilevanti giuridicamente, in conflitto tra loro.

La posizione della Suprema Corte

L'istituto della mobilità è disciplinato dall'art. 30 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che al comma 2-bis dispone che "Le amministrazioni, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità di cui al comma 1, provvedendo, in via prioritaria, all'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio. Il trasferimento è disposto, nei limiti dei posti vacanti, con inquadramento nell'area funzionale e posizione economica corrispondente a quella posseduta presso le amministrazioni di provenienza; il trasferimento può essere disposto anche se la vacanza sia presente in area diversa da quella di inquadramento assicurando la necessaria neutralità finanziaria".

La portata precettiva della disposizione è rafforzata dalla previsione di nullità degli accordi, atti o clau-

sole dei contratti collettivi elusivi del principio del previo esperimento della mobilità rispetto al reclutamento di nuovo personale.

La pronuncia in commento assume particolare rilievo in quanto nel caso di specie l'amministrazione, per coprire posti vacanti in organico, aveva reclutato il nuovo personale mediante l'istituto della mobilità, tramite trasferimento da altra PA, ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001, nonostante avesse avuto una graduatoria valida per la copertura della stessa professionalità.

Nel merito, la fattispecie ha riguardato il rapporto tra lo scorrimento di una graduatoria concorsuale ancora valida ed efficace e l'indizione di una procedura di mobilità per la copertura di un posto vacante in organico.

Nel caso di specie, infatti, alcuni soggetti, tra l'altro già dipendenti dell'amministrazione, utilmente collocati nella graduatoria concorsuale ancora valida, avevano impugnato l'atto dell'ente di indizione della mobilità, chiedendo che fosse riconosciuto il diritto all'attribuzione economica di una posizione funzionale superiore a quella rivestita, mediante scorrimento della graduatoria.

Sia il Tribunale, che la Corte d'Appello avevano ritenuto corretto l'operato della PA.

In tale senso si è pronunciata anche la Suprema Corte, secondo cui, nell'impianto complessivo del T.U. sul pubblico impiego, la mobilità costituisce un ottimale strumento di distribuzione del personale in relazione alle esigenze delle PA.

L'importanza dell'istituto della mobilità, secondo i giudici della Cassazione, è suffragata dal dettato normativo di cui al citato art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001 che stabilisce "una precisa e ordinata sequenza di adempimenti procedurali".

A tal proposito, appare utile ricordare anche quanto chiarito dal Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5830/2010, che ha escluso che l'obbligo delle PA di attivare le procedure di mobilità volontaria possa essere adempiuto con il mero esame delle domande di trasferimento presentate da alcuni dipendenti, ove si tratti di domande autonome e proposte indipendentemente da qualsiasi preventiva pubblicazione delle disponibilità di organico.

L'istituto della mobilità volontaria costituisce la prima fase obbligatoria da attuare per il reclutamento dei pubblici dipendenti, che il legislatore privilegia sia sotto l'aspetto ordinamentale, che finanziario.

Tale istituto, infatti, non dà luogo alla costituzione di un nuovo rapporto di lavoro, in quanto attraverso la cessione del contratto di lavoro, con il con-

senso delle parti coinvolte, determina una modifica soggettiva del rapporto di lavoro (Cass., SS.UU., 9 settembre 2010, n. 19251).

La mobilità è uno strumento che non risponde solo all'interesse dell'amministrazione che vi ricorre, ma garantisce una più razionale distribuzione delle risorse tra le PA di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, nonché economie di spesa di personale complessivamente intesa, dal momento che consente una stabilità dei livelli occupazionali nel settore pubblico.

La mobilità è, infatti, alternativa all'assunzione di nuovo personale tramite concorso o scorrimento delle graduatorie.

Come chiarito anche di recente dalla giurisprudenza amministrativa, con la mobilità il personale non viene assunto, ma solamente trasferito con il consenso della amministrazione di appartenenza, che esercita una valutazione circa la necessità di mantenere presso di sé determinati soggetti (Consiglio di Stato, Sez. II, 28 giugno 2016, n. 2929; Consiglio di Stato, Sez. II, 23 agosto 2016, n. 3677).

L'orientamento (non uniforme) della giurisprudenza amministrativa

In merito alla prevalenza della mobilità volontaria rispetto allo scorrimento delle graduatorie vigenti, la giurisprudenza amministrativa ha negli anni seguito orientamenti in parte contrastanti.

L'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001, secondo un primo orientamento giurisprudenziale, impone alle PA, che devono coprire posti vacanti in organico, di avviare le procedure di mobilità prima di procedere all'espletamento di nuove procedure concorsuali e di utilizzare eventuali graduatorie ancora valide (Consiglio di Stato, Sez. V, 15 ottobre 2009, n. 6332; TAR Lazio, Roma, II *ter*, 15 luglio 2011, n. 6366).

Tale orientamento giurisprudenziale è stato confermato dal Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria nella sentenza n. 14/2011, secondo cui lo scorrimento della graduatoria, rispetto all'indizione di una nuova procedura concorsuale, si giustifica pienamente, ma non può essere riferita al diverso caso in cui allo scorrimento della graduatoria sia preferito il ricorso alla procedura di mobilità di personale proveniente da altre Amministrazione "atteso il fatto che la mobilità consente varie finalità quali l'acquisizione del personale già formato, l'immediata operatività delle scelte, l'assorbimento di eventuale personale eccedentario ed i risparmi di spesa conseguenti a tutte le ricordate situazioni".

Al contrario, un altro orientamento giurisprudenziale che negli ultimi anni è andato consolidandosi, ritiene prevalente lo scorrimento delle graduatorie approvate dall'amministrazione, ancora efficaci, rispetto all'esperimento della mobilità volontaria, in quanto quest'ultimo istituito sarebbe attivabile solo prima di espletare un nuovo concorso (TAR Puglia, Sez. III, sentenza n. 30/2016; Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 4329/2015).

Tale orientamento giurisprudenziale ritiene prevalente lo scorrimento delle graduatorie alla luce delle seguenti disposizioni legislative:

- art. 91 del D.Lgs. n. 267/2000 che prevede la validità triennale delle graduatorie di concorso;
- le 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'estraneità della modalità di assunzione per scorrimento della graduatoria di concorso già espletato rispetto alla fattispecie delineata dal comma 2-bis dell'art. 30, D.Lgs. n. 165/2001 che 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 (Consiglio di Stato, Sez. V, 31 luglio 2012, n. 4329).

Secondo tale interpretazione, la mobilità volontaria sarebbe attivabile esclusivamente a fronte di una nuova procedura selettiva e non di una necessità assunzionale. È necessario comunque rilevare che anche tra le pronunce che sostengono la prevalenza dello scorrimento della graduatoria rispetto all'attivazione della mobilità, i giudici amministrativi hanno chiarito che "l'amministrazione, adeguatamente motivando, può comunque farvi ricorso - alla mobilità - piuttosto che scorrere la graduatoria" (Consiglio di Stato, Sez. V, 17 gennaio 2014, n. 178).

È stato, infatti, osservato che lo scorrimento delle graduatorie trova causa proprio nell'obiettivo di ridurre la spesa pubblica, evitando l'indizione di nuovi concorsi per il reclutamento del personale e contestualmente attua i principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, tenuto conto del costo e dei tempi per l'esperimento di procedure concorsuali, come del resto la procedura di mobilità.

Infine, appare interessanti ricordare che secondo il Consiglio di Stato, con la sentenza 27 agosto 2014, n. 4361, "lo scorrimento di graduatorie aperte è idoneo a realizzare i medesimi obiettivi di rispar-

mio in misura quanto meno non inferiore alla mobilità, rispetto alla quale richiede, invece, una inferiore tempistica per addivenire all'assunzione".

Nello stesso senso anche la pronuncia del Consiglio di Stato del 31 luglio 2012, n. 4329 dove è stato posto in rilievo che la prevalenza dell'istituto della mobilità rispetto ad ogni segmento della procedura concorsuale, ivi compreso lo scorrimento "si risolverebbe in una duplicazione di applicazione dell'istituto della mobilità, atteso che l'obbligo di legge, ovvero la preferenza per la mobilità già soddisfatto prima della decisione dell'amministrazione di bandire il concorso, dovrebbe applicarsi anche successivamente, per lo meno in luogo dell'utilizzo della graduatoria, il che non appare conforme alla legge che ha introdotto l'obbligo della mobilità esterna".

Rapporto tra scorrimento delle graduatorie e indizione di nuovo concorso

È principio generale che le graduatorie dei vincitori dei concorsi per l'assunzione dei dipendenti pubblici rimangono efficaci per un termine indicato dal bando, ed eventualmente prorogato dalla legge, per eventuali coperture di posti per i quali il concorso è stato bandito, che successivamente dovessero rendersi disponibili.

In tal senso, dispone l'art. 15, comma 7, D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi), secondo cui "le graduatorie dei vincitori rimangono efficaci per un termine di diciotto mesi dalla data della sopracitata pubblicazione per eventuali coperture di posti per i quali il concorso è stato bandito e che successivamente ed entro tale data dovessero rendersi disponibili".

Per gli enti locali, di analogo contenuto, è la disposizione contenuta nell'art. 91, comma 4, D.Lgs. n. 267/2000 ("Le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili, fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo").

Ne consegue che, fermo il potere dell'amministrazione di procedere o non procedere alla copertura dei posti, implicito nella locuzione "per l'eventuale copertura", l'unico limite allo scorrimento della

graduatoria è che non si tratti di posti di nuova istituzione o trasformazione, ovvero istituiti in organico successivamente all'indizione del concorso da cui è scaturita la graduatoria (Consiglio di Stato, Ad. plen. n. 14/2011).

In tema di utilizzazione di una graduatoria di un pubblico concorso per attribuire agli idonei i posti di organico resisi successivamente disponibili, il consolidato indirizzo giurisprudenziale (tra le tante, Consiglio di Stato, Sez. V, 15 ottobre 2009, n. 6332) ritiene che, sul piano dell'ordinamento positivo, si è ormai realizzata la sostanziale inversione del rapporto tra l'opzione per un nuovo concorso e la decisione di scorrimento della graduatoria preesistente ed efficace.

Quest'ultima modalità di reclutamento rappresenta ormai la regola generale, mentre l'indizione del nuovo concorso costituisce l'eccezione e richiede un'apposita e approfondita motivazione, che dia conto del sacrificio imposto ai concorrenti idonei e delle preminenti esigenze di interesse pubblico (TAR Campania, Napoli, con la sentenza 16 gennaio 2017, n. 366).

La PA, dunque, una volta che abbia deciso di provvedere alla copertura di posti vacanti, è tenuta a motivare in ordine alle ragioni che la inducono ad optare per una o l'altra forma di reclutamento, e cioè il concorso pubblico ovvero lo scorrimento di graduatoria ancora efficace, ma tenendo nel debito conto che l'ordinamento attuale afferma un generale favore per l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei, avente anche una chiara finalità di contenimento della spesa pubblica che il concorso pubblico comporta (Consiglio di Stato, Sez. III, 20 dicembre 2012, n. 6560).

Come evidenziato dall'Adunanza plenaria con la sentenza n. 14/2011, l'opzione di riconnettere una discrezionalità limitata all'amministrazione circa le modalità di assunzione, accordando tendenziale preferenza allo scorrimento, è maggiormente rispettosa dei principi di trasparenza ed imparzialità, trattandosi di assunzione che avviene allorché sono noti i soggetti in graduatoria e tale circostanza potrebbe indebitamente interferire sulla decisione di utilizzare o meno la graduatoria.

Può, pertanto, affermarsi in sintonia con quanto statuito dalla Plenaria che l'amministrazione nella copertura di un posto in pianta organica esercita un potere discrezionale che viene mano a mano riducendosi.

Così, se appare ampia la discrezionalità dell'amministrazione nel decidere se coprire il posto, questa discrezionalità viene a ridursi in relazione al *quo-*

modo della provvista del posto, giacché la scelta di non scorrere la graduatoria, ma di bandire un concorso pubblico deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni che fanno ritenere migliore non utilizzare le graduatorie esistenti.

La modalità di reclutamento tramite scorrimento delle graduatorie "rappresenta la regola generale, mentre l'indizione del nuovo concorso costituisce l'eccezione e richiede un'apposita e approfondita motivazione, che dia conto del sacrificio imposto ai concorrenti idonei e delle preminenti esigenze di interesse pubblico" (TAR Lazio, sentenza n. 3444/2012).

Conclusioni

Alla luce delle considerazioni sopra evidenziate e nel tentativo di fare chiarezza sulla questione dell'istituto "prevalente" tra quello della mobilità volontaria rispetto allo scorrimento delle graduatorie ancora vigenti (oggetto della sentenza n. 12559/2017 della Corte di Cassazione, sezione lavoro, in commento), appare utile rilevare che le posizioni giurisprudenziali contrastanti permangono solo nella magistratura amministrativa: Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 3677/2016, che sostiene la priorità della mobilità e Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 5230/2016, che invece sostiene l'opposto, pur ammettendo che l'amministrazione possa, adeguatamente motivando, fare ricorso alla mobilità.

I giudici di legittimità, le cui pronunce sono le uniche che hanno potere "vincolante" per le pronunce successive, hanno chiarito, non solo che la mobilità volontaria rappresenta un obbligo per la pubblica amministrazione, pena la nullità in caso di decisione diversa, ma anche che la competenza è del giudice ordinario a fronte dell'assenza della discrezionalità della scelta.

Secondo la Suprema Corte "la scelta tra copertura di posti vacanti tramite mobilità del personale ovvero scorrimento di graduatoria efficace poteva ritenersi rimessa, sino alla novella legislativa del novembre 2005 (legge 246/2005), al potere discrezionale della pubblica amministrazione; successivamente, la previsione di un'espressa nullità della determinazione che decida il reclutamento di nuovo personale (nella cui accezione, secondo giurisprudenza consolidata, va incluso la progressione verticale dei dipendenti in categoria superiore) senza provvedere, prioritariamente, ad avviare la mobilità di personale proveniente da altra amministrazione configura un obbligo per l'amministrazione procedente".

La Cassazione ha, infatti, precisato che “non sussiste un diritto soggettivo dei ricorrenti alla copertura di posti vacanti tramite scorrimento in graduatoria in via prioritaria rispetto al trasferimento di personale mediante mobilità intercompartimentale”.

Per quanto concerne la questione relativa al riparto di giurisdizione in tal materia, la Corte ha affermato che “le procedure riguardanti soggetti già dipendenti di pubbliche amministrazioni ove dirette a realizzare la novazione del rapporto con inquadramento qualitativamente diverso dal precedente realizzano delle vere e proprie assunzioni, mentre il passaggio diretto tra pubbliche amministrazioni, disciplinato attualmente dal D.Lgs. n. 165/2001, ex art. 30, integra una mera modificazione soggettiva

del rapporto di lavoro con il consenso di tutte le parti e, quindi, una cessione del contratto (SS.UU. nn. 5077/2015, 26420/2006)”.

Pertanto, l’esistenza di una graduatoria concorsuale ancora valida ed efficace limita (o in alcuni casi esclude) l’indizione di un nuovo concorso, ma non prevale sulla mobilità volontaria.

L’istituto della mobilità volontaria è da preferire allo scorrimento delle graduatorie per ragioni di contenimento della spesa: con la mobilità, infatti, la copertura dei posti si consegue attraverso un’ottimale redistribuzione di personale pubblico già in servizio, mentre con lo scorrimento, pur trattandosi di procedure già espletate, si determina comunque la provvista “aggiuntiva” di nuove risorse umane.

Cass., Sez. lav., Sent., 18 maggio 2017 (ud. 2 febbraio 2017), n. 12559

[...]

1. Con l’unico motivo di ricorso i lavoratori denunciano violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 30, comma 2 bis, anche in relazione alla L.R. n. 77 del 1999, art. 33 e L.R. n. 6 del 2005, art. 36 ed al bando di concorso (in relazione all’art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3), avendo, la Corte territoriale, trascurato che - essendo stata avviata la mobilità a seguito dell’indizione del concorso interno - la Regione aveva l’obbligo di attingere le ulteriori vacanze dalla graduatoria del concorso in ossequio alle previsioni di vigenza triennale della suddetta graduatoria contenute sia nel bando della selezione sia nelle leggi regionali. La Corte territoriale ha, inoltre, richiamato il criterio di priorità delle procedure di mobilità rispetto alle procedure di selezione interna, di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 30, comma 2bis, senza avvedersi che la disposizione (che inerte al momento precedente l’indizione della selezione interna) è stata inserita nell’ordinamento in data successiva alla pubblicazione del bando di concorso (del 14.7.2004). Diversamente, la legge regionale del 1999 (e quelle successive n. 6 del 2005 e n. 49 del 2010) prediligono lo strumento dello scorrimento in graduatoria per la copertura di posti vacanti, al fine del contenimento della spesa.

2. Il ricorso non merita accoglimento.

3. La Regione Abruzzo ha indetto, con bando pubblicato sul B.U.R.A. speciale concorsi n. 69 del 14.7.2004, una selezione interna (per titoli ed esami) per la copertura di 3 posti di categoria D, profilo professionale di Funzionario amministrativo; all’esito della procedura (la graduatoria è stata pubblicata il 3.8.2005), la Regione ha provveduto all’assunzione dei 3 vincitori. Successivamente, con delibere che si diluiscono nel tempo (la prima del 28.8.2005 e l’ultima del 15.11.2007), la Regione ha proceduto ad immettere nei propri ruoli 9 dipendenti transitati con mobilità volontaria intercompartimentale, inquadrati (nell’amministrazione di provenienza) nella categoria D. 4. Il testo originario del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 30 recitava: “Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse:

1. Le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti appartenenti alla stessa qualifica in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento. Il trasferimento è disposto previo consenso dell’amministrazione di appartenenza.

2. I contratti collettivi nazionali possono definire le procedure e i criteri generali per l’attuazione di quanto previsto dal comma 1”.

Il D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, art. 5, comma 1-quater, convertito, con modificazioni, dalla L. 31 marzo 2005, n. 43) ha aggiunto alcuni commi all’art. 30 citato. In particolare, il comma 2 bis recitava: “2-bis. Le amministrazioni, prima di procedere all’espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità di cui al comma 1, provvedendo, in via prioritaria, all’immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio. Il trasferimento è disposto, nei limiti dei posti vacanti, con inquadramento nell’area funzionale e posizione economica corrispondente a quella posseduta presso le amministrazioni di provenienza”.

Successivamente (con la L. 28 novembre 2005, n. 246, art. 16, comma 1) sono state apportate ulteriori modifiche alla disposizione. Invero, “Al fine di rafforzare i servizi alle imprese da parte delle pubbliche amministrazioni, con particolare riguardo ai servizi di informazione e di semplificazione, nel rispetto del contenimento dei costi”, le parole: “passaggio diretto” sono state sostituite da: “cessione del contratto di lavoro” (al comma 1 dell’ art. 30 del D.Lgs. n. 165); al comma 2, è stato aggiunto, in fine, il seguente periodo: “In ogni caso sono nulli gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi volti ad eludere l’applicazione del principio del previo esperimento di mobilità rispetto al reclutamento di nuovo personale”; dopo il comma 2-quater, è stato aggiunto il seguente: “2-quinquies. Salvo diversa previsione, a seguito dell’iscrizione nel ruolo dell’amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione”.

Questo era il quadro normativo vigente all’epoca in cui la Regione si è determinata a ricoprire tramite mobilità intercompartimentale i posti vacanti nella categoria D. 5. La legislazione successiva intervenuta a modificare ed integrare il D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 30 ha perseguito sempre con maggiore determinazione la finalità di favorire le procedure di mobilità volontaria tra amministrazioni pubbliche (centrali e periferiche) al fine di riequilibrare, nella sua globalità, la distribuzione del personale pubblico tra i diversi uffici nonché sul territorio (D.Lgs. n. 150 del 2009, art. 49, comma 1, in relazione al quale la Corte Costituzionale, con sentenza n. 324/2010, ha dichiarato infondata la questione di illegittimità costituzionale promossa in riferimento all’art. 117 Cost., comma 4, appartenendo - la materia - all’ordinamento civile e non ad ambiti materiali di competenza regionale).

6. Con riguardo alla legislazione regionale, la testuale *voluntas legis*, se è certamente quella di preferire l’utilizzazione delle graduatorie degli idonei, “derivanti da pubblici concorsi”, ove ancora vigenti, rispetto all’indizione delle procedure di concorsi pubblici (L.R. n. 77 del 1999, art. 33 e L. n. 6 del 2005, art. 36), è anche quella di anteporre, finanche all’utilizzazione delle graduatorie degli idonei, l’esperimento delle procedure di mobilità, come è inequivocamente indicato dalla locuzione “previo esperimento delle procedure di mobilità” contenuto nella L.R. n. 49 del 2010, art. 5.

7. La mobilità intercompartimentale - come il legislatore ha espressamente previsto (cfr., ad. esempio, la L. n. 311 del 2004, art. 1, commi 47-49 in materia di mobilità dei segretari comunali) - deve ritenersi estranea ai blocchi delle assunzioni nella pubblica amministrazione in quanto all'esito della sua realizzazione non vi è un vero e proprio aggravio di spesa per la pubblica amministrazione globalmente considerata, posto che - pur variata l'amministrazione di appartenenza - il numero complessivo dei soggetti impiegati rimane lo stesso, trattandosi di strumento di gestione funzionale all'organizzazione complessiva della pubblica amministrazione.

8. Ne resta confermato un quadro normativo di assoluto favore per il passaggio di personale tra amministrazioni rispetto all'assunzione di nuovo personale, che non può non riverberarsi anche sul rapporto tra ricerca di personale mediante mobilità volontaria e scorrimento delle graduatorie; anche in quest'ultimo caso, infatti, pur trattandosi di procedure già espletate, rileva comunque la provvista "aggiuntiva" di nuove risorse umane, al contrario dell'altra modalità in cui la copertura dei posti si consegue attraverso un'ottimale redistribuzione di personale pubblico già in servizio.

9. E' stato affermato da questa Corte, seppur con riguardo ai profili di riparto della giurisdizione, che le procedure riguardanti soggetti già dipendenti di pubbliche amministrazioni ove dirette a realizzare la novazione del rapporto con inquadramento qualitativamente diverso dal precedente realizzano delle vere e proprie assunzioni mentre il passaggio diretto tra pubbliche amministrazioni, disciplinato attualmente dal D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 30, integra una mera modificazione soggettiva del rapporto di lavoro con il consenso di tutte le parti e, quindi, una cessione del contratto (SS.UU. nn. 5077/2015, 26420/2006). Anche la Corte Costituzionale ha rilevato come la mobilità volontaria integra una fattispecie di cessione del contratto e gli oneri di pubblicità delle carenze di organico al fine di agevolare la copertura tramite passaggio diretto di personale da altre amministrazioni rispondono semplicemente alla necessità di rispettare l'art. 97 Cost. e, precisamente, i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione (sentenza n. 324/2010).

10. L'esposto *excursus* normativo e giurisprudenziale dimostra che il trasferimento di un dipendente da un'amministrazione ad un'altra tramite mobilità intercompartimentale concreta una fattispecie diversa dalla progressione verticale da una categoria ad un'altra, la prima una cessione di contratto e l'altra un reclutamento di personale, e che il legislatore - in ossequio a principi di buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost., al fine di realizzare economie di spesa - favorisce il passaggio diretto di personale pubblico, a parità di inquadramento, tra le diverse amministrazioni.

11. Nel caso di specie, la esigenza di copertura di posti vacanti si è manifestata a distanza temporale notevole (agosto 2005-novembre 2007) rispetto all'indizione del concorso (luglio 2004), sicché è affatto incompatibile né irragionevole *ex se*, posta la reiterata proroga di vigenza delle graduatorie e nella stessa ottica del risparmio di spesa, la (rinnovata) ricerca di personale all'interno del comparto pubblico che, nelle more, ben può essersi reso reperibile.

L'Amministrazione, inoltre, ha coperto posti "ulteriori" rispetto a quelli di cui al concorso, laddove l'avviso di mobilità precedente l'indizione, ove effettuato, non avrebbe potuto che riguardare solo i tre posti effettivamente e "originariamente" messi a concorso.

12. In conclusione, la scelta tra copertura di posti vacanti tramite mobilità del personale ovvero scorrimento di graduatoria efficace poteva ritenersi rimessa, sino alla novella legislativa del novembre 2005 (L. n. 246 del 2005 innanzi riportata), al potere discrezionale della pubblica amministrazione; successivamente, la previsione di una espressa nullità della determinazione che decida il reclutamento di nuovo personale (nella cui accezione, secondo giurisprudenza consolidata, va incluso la progressione verticale dei dipendenti in categoria superiore) senza provvedere, prioritariamente, ad avviare la mobilità di personale proveniente da altra amministrazione configura un obbligo per l'amministrazione procedente.

Non sussisteva, pertanto, né sussiste un diritto soggettivo dei ricorrenti alla copertura di posti vacanti tramite scorrimento in graduatoria in via prioritaria rispetto al trasferimento di personale mediante mobilità intercompartimentale.

13. Il ricorso va, pertanto, rigettato. Le spese di lite seguono il criterio della soccombenza, oltre spese prenotate a debito (in considerazione della difesa erariale).

[...]