

## **TIPO DELIBERAZIONE**

Attività consultiva ai sensi dell'art. 7, co. 8, l. 131/2003 (pareri)

## **DESCRIZIONE**

Provincia di Vercelli – la richiesta di parere verte sulla possibilità per le province di procedere all'acquisizione di personale proveniente dai comuni mediante mobilità ed inoltre è volto a conoscere se l'operazione ha valenza neutrale anche in presenza di altre mobilità in uscita. La Sezione, compiuta una analisi dell'evoluzione normativa concernente i limiti alle assunzioni del personale delle province, ha evidenziato il cambiamento di disciplina, in virtù del quale le province possono procedere all'acquisizione di personale mediante mobilità e l'istituto della mobilità non ha più valenza neutrale. Invero, si è assistito ad un radicale cambiamento delle regole che governano la materia delle assunzioni del personale, con il superamento di una regolamentazione basata su limitazioni alle facoltà assunzionali determinate in misura percentuale alla spesa del personale cessato nell'anno precedente (regola del "turn over"), ed è stato introdotto un nuovo regime che prevede soglie per la spesa complessiva di tutto il personale, calcolate in percentuali rispetto alla media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati.

## **TESTO PROVVEDIMENTO**

### **Sezione regionale di controllo per il Piemonte**

Delibera n. 169/2020/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa Maria Teresa POLITO Presidente

Dott. Luigi GILI Consigliere

Dott.ssa Laura ALESIANI Referendario

Dott. Marco MORMANDO Referendario

Dott. Diego Maria POGGI Referendario

Dott.ssa Stefania CALCARI Referendario

Dott.ssa Rosita LIUZZO Referendario relatore

**nella camera di consiglio del 22 dicembre 2020, svoltasi in videoconferenza avvalendosi del collegamento in remoto**

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

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

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;

VISTA la legge 7 aprile 2014, n. 56, recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni;

VISTA la disposizione di cui all'art. 85, comma 1, D.L. n. 18/2020, convertito in Legge n. 27 del 24 aprile 2020, che consente lo svolgimento delle camere di consiglio mediante modalità telematiche con collegamento dei magistrati partecipanti da remoto e che prevede che *“Il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge”*;

VISTO il D.L. 30 luglio 2020 n. 83 di proroga di alcuni termini correlati con lo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, convertito nella legge 25 settembre 2020 n. 124;

VISTA la disposizione introdotta dall'art. 26 ter del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito in legge 13 ottobre 2020, n. 126, secondo cui *“All'articolo 85, commi 2, 5, 6 e 8-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, le parole: «31 agosto 2020», ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19»*;

VISTA la Delibera del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 2020 di proroga dello stato di emergenza sul territorio nazionale fino al 15 ottobre 2020 ed ulteriormente prorogata fino alla conclusione della pandemia in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili;

VISTO che il Presidente della Corte dei conti con decreto del 27 ottobre 2020, in considerazione del perdurare dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha ritenuto necessario mantenere le regole tecniche e operative in vigore in materia di svolgimento delle adunanze e camere di consiglio mediante collegamento in remoto fino al termine dello stato di emergenza;

VISTI i decreti 25 marzo 2020 n. 2, 15 aprile 2020 n. 3, 4 maggio 2020 n. 4, 16 giugno 2020 n. 5, e 30 ottobre 2020 n. 6, con cui il Presidente della Sezione ha adottato le misure organizzative per lo svolgimento delle attività della Sezione nel rispetto delle *“nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile”* previste dall'art. 85 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in Legge n. 27 del 24 aprile 2020, prevedendo, tra l'altro, lo svolgimento delle Camere di consiglio in remoto, utilizzando i programmi informatici per la videoconferenza;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9/AUT/2009;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 3/SEZAUT/2014/QMIG del 19 febbraio 2014;

VISTA la richiesta di parere proveniente dal Presidente della Provincia di Vercelli, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte (acquisita al protocollo in data 03/12/2020 n. 18623), ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Referendario Dott.ssa Rosita Liuzzo;

## **PREMESSO IN FATTO**

Con nota indicata in epigrafe il Presidente della Provincia di Vercelli ha formulato una richiesta di parere, ponendo testualmente il seguente quesito:

*“La richiesta di parere verte sulla seguente materia, astratta e a valenza generale, connessa sulla possibilità di fronteggiare delle carenze organiche acquisendo del personale in mobilità dei Comuni e se l'assunzione va considerata o meno neutrale ai fini della finanza pubblica o va ad erodere le proprie facoltà assunzionali, anche in presenza di altre mobilità in uscita (2 dirigenti, una Posizione organizzativa ed un Istruttore amministrativo trasferiti a seguito di mobilità in Regione).”*

## **AMMISSIBILITÀ**

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 ha previsto che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Successivamente, con atto del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio della suddetta attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

In via preliminare occorre, pertanto, valutare l'ammissibilità dell'istanza, presentata dalla Provincia di Vercelli, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, sua generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere è ammissibile, poiché proviene dal Presidente della Provincia di Vercelli che, essendo rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art.1, comma 8, della legge n. 56 del 2014, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo; la stessa, inoltre, risulta inviata tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, in conformità a quanto dispone la legge.

Sotto il profilo oggettivo, prioritariamente, occorre sottolineare come l'esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sia subordinato alla riconducibilità delle questioni proposte nell'alveo della materia della *"contabilità pubblica"*, nonché alla sussistenza nell'istanza di parere delle condizioni individuate nelle pronunce di orientamento generale della Sezione delle Autonomie (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009) e delle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/10).

Con riferimento alla materia della contabilità pubblica, la Sezione delle Autonomie ha chiarito come la stessa possa assumere un *"ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006).

Sul significato da attribuire alla materia della contabilità pubblica, successivamente, sono intervenute anche le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con una pronuncia adottata in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78/2009, convertito con modificazioni con legge n. 109/2009. Le stesse hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010; cfr. anche deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG secondo cui: *"Anche le Sezioni Riunite della Corte (deliberazione n. 54/2010), pronunciandosi ex art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, con riferimento ad altre fattispecie, hanno condiviso la prospettazione della Sezione delle autonomie. In quella sede è stato altresì precisato che "materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica". Solo in questa particolare evenienza, dunque, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica"*).

Sempre con riferimento all'ammissibilità oggettiva del parere, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che *"la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale"*, in quanto *"ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su*

*cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale*" (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5 del 17/02/2006).

Il limite della funzione consultiva, come sopra precisato, comporta l'esclusione di qualsiasi possibilità d'intervento della Corte dei conti nella valutazione della concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, al fine di non trasformare la suddetta attività in una modalità di co-amministrazione, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte (cfr. atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9). Per questa ragione, la funzione consultiva può riguardare le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale, e, inoltre, non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di iniziative, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, né può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali. È da escludere, inoltre, qualsiasi interferenza, ancorché potenziale, con le altre funzioni intestate a questa Sezione regionale di controllo.

Per quanto sopra esposto, la richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Vercelli si configura sotto il profilo oggettivo ammissibile in quanto relativa all'interpretazione di disposizioni concernenti la spesa del personale e i limiti alle assunzioni, riconducibili alla materia della *"contabilità pubblica"* da intendersi in senso dinamico, trattandosi di una tematica che rientra nell'ambito di quelle *"ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla «contabilità pubblica»"* che *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"* possono ritenersi *"ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*.

Tuttavia, resta estraneo alla valutazione di questa Corte il riferimento nel parere alla mobilità in uscita riguardante, nello specifico, i due dirigenti, la posizione organizzativa e l'istruttore amministrativo trasferiti a seguito di mobilità in Regione.

## **MERITO**

Il parere, oggetto della presente disamina, attiene alla tematica dell'acquisizione di personale da parte delle province tramite l'istituto della mobilità e della sua valenza neutrale ai fini della finanza pubblica. In particolare, il quesito investe *"(sul)la possibilità di fronteggiare delle carenze organiche acquisendo del personale in mobilità dei Comuni e se l'assunzione va considerata o meno neutrale ai fini della finanza pubblica o va ad erodere le proprie facoltà assunzionali, anche in presenza di altre mobilità in uscita (2 dirigenti, una Posizione organizzativa ed un Istruttore amministrativo trasferiti a seguito di mobilità in Regione)."*

Il quesito formulato necessita una preliminare analisi dell'evoluzione della normativa concernente i limiti alle assunzioni del personale delle province.

Punto di partenza della suddetta disamina è la legge 7 aprile 2014 n. 56, la quale ha ridefinito le funzioni attribuite alle Province nelle more dell'adozione di una complessiva riforma del titolo V della Costituzione e delle relative norme di attuazione.

Successivamente, in coerenza con il riordino disposto dalla legge n. 56, mediante l'articolo 1, comma 421, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) è stata disposta una riduzione degli organici delle province, essendo stato previsto che: *“La dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento e in misura pari al 30 per cento per le province, con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, di cui all'articolo 1, comma 3, secondo periodo, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i predetti enti possono deliberare una riduzione superiore. Restano fermi i divieti di cui al comma 420 del presente articolo. Per le unità soprannumerarie si applica la disciplina dei commi da 422 a 428 del presente articolo”*. Inoltre, il comma 420 dell'art. 1 della medesima legge prevedeva ulteriori divieti e limiti in materia, decorrenti dal 1° gennaio 2015 e concernenti (tra le altre previsioni) nuove assunzioni a tempo indeterminato anche nell'ambito di procedure di mobilità e acquisizione di personale a mezzo dell'istituto del comando.

Quest'ultimo comma 420 è stato successivamente abrogato attraverso l'art. 1, comma 846, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018) nella parte in cui prescriveva divieti a nuove assunzioni e con esso è stato abrogato anche l'art. 16, comma 9, del d.l. n. 95/2012, che, già prima del comma 420, aveva introdotto per le province divieti a nuove assunzioni, prevedendo che: *“Nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province è fatto comunque divieto alle stesse di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato”*.

Con la medesima legge di bilancio 2018 sono stati, altresì, ridefiniti le condizioni e i limiti per l'esercizio delle facoltà assunzionali da parte delle Province e nell'art 1, comma 844, è stato disposto che: *“ferma restando la rideterminazione delle dotazioni organiche nei limiti di spesa di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ai fini del ripristino delle capacità di assunzione, le città metropolitane e le province delle regioni a statuto ordinario definiscono un piano di riassetto organizzativo finalizzato ad un ottimale esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla legge 7 aprile 2014, n. 56”; il successivo comma 845 ha, poi, stabilito che “A decorrere dall'anno 2018, le province delle regioni a statuto ordinario possono procedere, nel limite della dotazione organica di cui al comma 844 e di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, da destinarsi prioritariamente alle attività in materia di viabilità e di edilizia scolastica, solo se l'importo delle spese complessive di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non supera il 20 per cento delle entrate correnti relative ai titoli I, II e III. Per le restanti province, la percentuale assunzionale stabilita al periodo precedente è fissata al 25 per cento. E' consentito l'utilizzo dei resti delle quote percentuali assunzionali come definite dal presente comma riferite a cessazioni di personale intervenute nel triennio precedente non interessato dai processi di ricollocazione di cui all'articolo 1, commi da 422 a 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. [...]”*.

Si è assistito, pertanto, ad una inversione di rotta, riconducibile all'esito negativo del referendum costituzionale del 2016, che ha causato l'arresto della procedura di riforma, avviata nel 2014 dal legislatore con l'intento di abolire definitivamente le province.

Di recente il legislatore è intervenuto nuovamente a disciplinare la materia attraverso l'art. 33 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 (convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58) che, come modificato dall'art. 17 del d.l. 30 dicembre 2019 n. 162 (convertito dalla l. 28 febbraio 2020, n. 8) al comma 1 bis, dispone che: *“a decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, le province e le città metropolitane possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione sono individuati le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per le province e le città metropolitane che si collocano al di sotto del predetto valore soglia. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. Le province e le città metropolitane in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia di cui al primo periodo, adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore ai cento per cento. A decorrere dal 2025 le province e le città metropolitane che registrano un rapporto superiore al valore soglia applicano un turn over pari al trenta per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia. [...]”*.

Inoltre, il successivo comma 1 ter, (introdotto dall'art. 17 del d.l. 162/2019 convertito con modificazioni dalla l. n. 8/2020), ha poi previsto l'abrogazione dell'art. 1, comma 421, della l. n. 190/2014 che regolava le precedenti condizioni e limiti di assunzione.

Da quanto sopra rappresentato ne discende un radicale cambiamento delle regole che governano la materia delle assunzioni del personale. Invero, non si assiste più alla presenza di una regolamentazione basata su limitazioni alle facoltà assunzionali determinate in misura percentuale in relazione alla spesa del personale cessato nell'anno precedente (regola del “turn over”), ma è stato introdotto un nuovo regime che prevede soglie per la spesa complessiva di tutto il personale calcolate in termini percentuali rispetto alla media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati con superamento, quindi, della logica del c.d. *turn over*.

Questo processo evolutivo di cambiamento, però, con riguardo alle province, non si è ancora completato, in quanto non è stato ancora adottato il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, volto a fissare le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per le province e le città metropolitane che si collocano al di sotto del predetto valore soglia.

Infine, va ricordata la circolare del 13 maggio 2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Della Funzione Pubblica "sul decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, attuativo dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 58 del 2019, in materia di assunzioni di personale da parte dei comuni. In particolare, in relazione al caso di specie si richiama il punto 2 "Effetti della nuova disciplina in materia di mobilità", ove è previsto che: "La definizione delle facoltà assunzionali ancorate alla sostenibilità finanziaria implica una necessaria lettura orientata della norma recata dall'art. 14, comma 7, del decreto-legge n. 95/2012, secondo cui «le cessazioni dal servizio per processi di mobilità ... non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over ». Si tratta di una disposizione che è riconducibile alla regolamentazione delle facoltà assunzionali basata sul turnover, con la conseguenza che la stessa deve ritenersi non operante per i comuni che siano pienamente assoggettati alla vigenza della disciplina fondata sulla sostenibilità finanziaria. Conseguentemente le amministrazioni di altri comparti, nonché province e città metropolitane, che acquisiranno personale in mobilità da comuni assoggettati alla neo-introdotta normativa non potranno più considerare l'assunzione neutrale ai fini della finanza pubblica, ma dovranno effettuarla a valere sulle proprie facoltà assunzionali. Quanto precede al fine di assicurare la neutralità della procedura di mobilità a livello di finanza pubblica complessiva. In termini operativi, sarà necessario - nell'ambito dei procedimenti di mobilità extra compartimentali e nella programmazione triennale del fabbisogno di personale - si dia espressamente conto di tale circostanza. Viceversa, la norma continua a essere operante per gli enti che - secondo le modalità precedentemente indicate - continuano ad applicare transitoriamente la previgente normativa".

In questo particolare contesto si inserisce il quesito posto dalla Provincia di Vercelli, che investe, in particolare, l'istituto della mobilità e i suoi effetti. Invero, l'Ente chiede se sia possibile far fronte a carenze di personale acquisendolo in mobilità dai comuni, e se tale forma di assunzione mediante l'istituto della mobilità possa considerarsi neutrale ai fini della finanza pubblica ovvero vada ad erodere le proprie facoltà assunzionali, anche in presenza di altre mobilità in uscita.

Quindi, il quesito posto a questa Sezione investe, non solo l'utilizzo dell'istituto della mobilità, ma soprattutto la sua valenza nel mutato regime come sopra rappresentato.

L'istituto della mobilità è disciplinato dal decreto legislativo del 30/03/2001 n. 165, recante le "norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" (Testo unico in materia di pubblico impiego).

L'art. 30 disciplina la cosiddetta mobilità volontaria, prevedendo che le amministrazioni pubbliche 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. Mentre gli articoli 34 e 34 bis regolamentano la mobilità per ricollocazione, avente come presupposto la pregressa posizione di disponibilità dei dipendenti pubblici interessati a seguito di esuberi. Quindi, in entrambi i casi attraverso la mobilità è possibile colmare carenze di organico e procedere all'acquisizione di personale.

È proprio in questi termini che si pone la prima parte del quesito della Provincia di Vercelli nella parte in cui il Collegio è investito "(sul)la possibilità di fronteggiare delle carenze organiche acquisendo del personale in mobilità dei Comuni".

Rispetto a questa prima domanda è sufficiente richiamare l'art. 1, comma 846, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018) che ha abrogato il comma 420 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), nella parte in cui prevedeva divieti e limiti, decorrenti dal 1° gennaio 2015, concernenti nuove assunzioni a tempo indeterminato anche nell'ambito di procedure di mobilità e acquisizione di personale a mezzo dell'istituto del comando. Pertanto, l'abrogazione di questa norma consente alla Provincia di assumere personale anche attraverso l'istituto della mobilità.

Venendo alla seconda parte del quesito, in cui si chiede *“se l'assunzione va(da) considerata o meno neutrale ai fini della finanza pubblica o va(da) ad erodere le proprie facoltà assunzionali, anche in presenza di altre mobilità in uscita”*, occorre preliminarmente chiarire la ragione che, in passato, giustificava la portata neutrale della mobilità, al fine di verificare se ad essa possa essere riconosciuta la medesima portata anche nell'attuale regime normativo.

Vigendo il pregresso regime giuridico in materia di assunzione di personale, come sopra descritto fino all'entrata in vigore dell'art. 33 del D.L. 30 aprile 2019, n. 34 e successive modificazioni, la ragione della neutralità dell'acquisizione del personale mediante mobilità andava ricercata nel fatto che lo scopo ultimo da perseguire era quello di evitare aumenti della spesa del personale incontrollati non solo con riguardo al singolo ente, bensì dell'intero comparto pubblico. In questo senso la mobilità era considerata un istituto attraverso cui realizzare una più razionale distribuzione dei dipendenti già in servizio presso le diverse amministrazioni, che consentiva di conseguire un soddisfacimento del fabbisogno del personale senza dover assumere nuovo personale con conseguenziale incremento della spesa della pubblica amministrazione intesa nel suo complesso. Pertanto, per potersi qualificare come finanziariamente neutrale era necessario che la mobilità non generasse alcuna variazione nella consistenza numerica dell'organico complessivo delle amministrazioni pubbliche e, conseguentemente, non determinasse aumenti di spesa per il personale a livello globale.

La non variazione della consistenza numerica del personale si realizzava alla luce di due distinte normative.

Da una parte, l'art. 1, comma 47, della legge n. 311 del 2004, ai sensi della quale: *“In vigenza di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente”*.

Dall'altra parte, l'art. 14, comma 7, del D.L. 95 del 2012 secondo cui: *“Le cessazioni dal servizio per processi di mobilità, nonché quelle disposte a seguito dell'applicazione della disposizione di cui all'articolo 2, comma 11, lettera a), limitatamente al periodo di tempo necessario al raggiungimento dei requisiti previsti dall'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over”*.

Sostanzialmente, la prima norma consentiva, per l'ente in entrata, l'acquisizione di personale per mobilità, pur in vigenza di disposizioni che stabilivano un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato; la seconda norma non ammetteva, per l'ente in uscita, di

calcolare la cessazione dal servizio per processi di mobilità quale risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over.

Si realizzava, pertanto, un doppio effetto sia per l'ente in entrata sia per l'ente in uscita.

Con riferimento al primo effetto si richiama quanto affermato dalle Sezioni Riunite di controllo di questa Corte, con deliberazione n. 53 del 2010, in cui è stato sottolineato che: *“La neutralità finanziaria dell'istituto della mobilità di personale pubblico, inesistente a livello di singolo ente [...] neppure appare pacifica qualora detta valutazione venga riferita al complessivo sistema di finanza pubblica locale. Al riguardo, sono pertinenti le osservazioni contenute nel parere reso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri 19 marzo 2010, n. 4, secondo cui «La mobilità non è neutrale e va considerata come un'assunzione quando l'amministrazione cedente non è sottoposta a vincoli assunzionali ed invece lo è l'amministrazione ricevente. In tal caso, infatti, considerare la mobilità come assunzione garantisce il governo dei livelli occupazionali, e quindi della spesa pubblica, evitando che le amministrazioni senza limiti sulle assunzioni operino da serbatoio da cui attingere nuovo personale da parte delle altre amministrazioni con limitazione». Ne deriva, a contrario, che l'obiettivo della neutralità finanziaria si può conseguire, a livello di comparto, quando entrambi gli enti locali sono soggetti a vincoli di assunzione (o, meglio ancora, sono in regola con le prescrizioni del patto)”*. Da qui l'importanza di evidenziare, come scritto anche nella norma, che era fondamentale per considerare neutrale la mobilità in entrata che si trattasse di acquisizione di personale realizzata tra due enti entrambi soggetti entrambi a vincoli di assunzione.

In merito al secondo effetto significativo è, invece, quanto rappresentato dalle medesime Sezioni Riunite di questa Corte, secondo cui: *“la norma fondamentale in materia di mobilità volontaria del personale, tutt'ora vigente, è contenuta nell'articolo 1, comma 47 della legge 30 dicembre 2004 n. 311 (...). Tale norma per gli enti sottoposti a vincoli assunzionali configura, dunque, la mobilità come un'ulteriore e prodromica possibilità di reclutamento in deroga ai limiti normativamente previsti. Al fine di garantire la necessaria neutralità finanziaria delle operazioni di trasferimento il Dipartimento della funzione pubblica con la circolare n. 4 del 2008 e, in seguito, con alcuni specifici pareri, (confronta da ultimo quello reso alla Croce rossa italiana n. 13731 del 19 marzo 2010) ha chiarito che, poiché l'ente che riceve personale in esito alle procedure di mobilità non imputa tali nuovi ingressi alla quota di assunzioni normativamente prevista, per un ovvio principio di parallelismo e al fine di evitare a livello complessivo una crescita dei dipendenti superiore ai limiti di legge, l'ente che cede non può considerare la cessazione per mobilità come equiparata a quelle fisiologicamente derivanti da collocamenti a riposo. Espletate le procedure di mobilità l'ente ricevente resta, infatti, libero di effettuare un numero di assunzioni compatibile con il regime vincolistico e con le vacanze residue di organico. (...) Il Comune che ha assentito al trasferimento ... potrà comunque beneficiare del relativo risparmio di spesa – che rappresenta pur sempre una delle imprescindibili condizioni per procedere a nuove assunzioni – e, ove ritenga necessaria la sostituzione delle unità cedute potrà a sua volta avviare una procedura di mobilità in entrata.”* (Sezioni Riunite, n. 59/CONTR/2010).

Quindi, si richiamava un principio di parallelismo tale per cui, se l'ente che riceveva personale tramite procedure di mobilità non imputava tali nuovi ingressi alla quota di assunzioni normativamente prevista, dall'altra parte l'ente che cedeva personale non poteva considerare la cessazione per mobilità come equiparata a quelle fisiologicamente derivanti da collocamenti a riposo. Questo meccanismo, pertanto, consentiva di evitare incrementi della spesa del personale,

intesa quale spesa generale di tutta la pubblica amministrazione e non relativa al singolo ente, e, consequenzialmente, rendeva neutra la mobilità.

Orbene, nell'attuale contesto normativo, non più basato sulla logica del turn over, ma su criteri di sostenibilità finanziaria la mobilità non può più considerarsi neutra, non ricorrendo quelle ragioni e quegli elementi su cui si fondava la sua stessa neutralità (sul punto, cfr. Sezione controllo Lombardia 74/2020/PAR e Sezione controllo Umbria 110/220/PAR).

Invero, con riferimento alle ragioni che consentivano di considerare neutra la mobilità in quanto strumento che determinava una più razionale distribuzione dei dipendenti già in servizio presso le diverse amministrazioni senza dover assumere nuovo personale con conseguenziale incremento della spesa della pubblica amministrazione intesa nel suo complesso, va evidenziato come oggi venga in rilievo, non più la spesa del personale dell'intera pubblica amministrazione, bensì la spesa complessiva di personale del singolo ente. Infatti, il nuovo regime introdotto dall'art. 33 richiede il rispetto di determinate soglie di spesa relativa a tutto il personale di un singolo ente, calcolate in termini percentuali rispetto alla media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati. Si tratta, quindi, della necessità che la spesa del personale non superi determinate soglie e, evidentemente, tali soglie fanno riferimento al singolo ente e non di quella dell'intero comparto pubblica amministrazione.

In secondo luogo, in merito agli elementi e al meccanismo innanzi descritto su cui si basava la neutralità della mobilità e, in particolare, con riferimento al fatto che entrambi gli enti fossero soggetti a limitazioni assunzionali, va sottolineato che nell'attuale sistema non si assiste più all'imposizione di limitazioni alle assunzioni ma si richiede, come sopra già evidenziato, il rispetto di determinate soglie alla spesa del personale complessiva di uno specifico ente.

Quindi, oggi, si disattiva quell'effetto di neutralità che la mobilità in passato generava, in quanto essa non rileva più quale istituto che consente di evitare aumenti della spesa del personale incontrollati con riguardo all'intero comparto pubblico (secondo il meccanismo sopra descritto che riguarda sia l'ente in entrata sia l'ente in uscita) e ciò in quanto nell'attuale normativa si guarda alla spesa del personale del singolo ente e, inoltre, non vigono più limiti assunzionali cui sottoporre gli enti tra cui si espleta la procedura di mobilità.

In conclusione, tornando al caso di specie relativo alle assunzioni di personale da parte delle province tramite procedura di mobilità dai comuni, va detto che nell'attuale contesto normativo la mobilità non può più considerarsi neutra, non solo perché il legislatore ha preso in considerazione la spesa complessiva del personale del singolo ente e rispetto a quest'ultima l'acquisizione di personale mediante mobilità inevitabilmente incide, ma soprattutto perché non si tratta più di acquisizione di personale che avviene tra enti assoggettati entrambi a limiti assunzionali. E queste considerazioni valgono anche per l'attuale situazione in cui versano le province rispetto alle quali non è stato adottato il relativo decreto ministeriale. Invero, a parte l'attuale rilievo della spesa complessiva di personale del singolo ente, nel rapporto tra i due enti viene a mancare quel necessario elemento, richiesto sia dalla normativa sia dai pronunciamenti di questo Corte, che si sostanziava nel fatto che entrambi gli enti fossero soggetti a limitazioni assunzionali. E nel caso di assunzioni eseguite dalle province - per le quali non è stato ancora adottato il decreto attuativo - mediante mobilità da comuni - in cui è stato adottato il decreto attuativo - per uno dei due enti (il comune) non sono più operativi limiti assunzionali ma solo criteri di sostenibilità finanziaria.

Ciò è confermato anche dalla richiamata circolare del 13 maggio 2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Della Funzione Pubblica ove è previsto che: “(...) Conseguentemente le amministrazioni di altri comparti, nonché province e città metropolitane, che acquisiranno personale in mobilità da comuni assoggettati alla neo-introdotta normativa non potranno più considerare l’assunzione neutrale ai fini della finanza pubblica, ma dovranno effettuarla a valere sulle proprie facoltà assunzionali. Quanto precede al fine di assicurare la neutralità della procedura di mobilità a livello di finanza pubblica complessiva (...)”.

Alla luce di quanto sopra, venendo all’ultima parte del quesito in cui si chiede se la mobilità” va *ad erodere le proprie facoltà assunzionali, anche in presenza di altre mobilità in uscita*”, va evidenziato che l’Ente, non potendo considerare neutra la mobilità in entrata, dovrà procedere ad una generale valutazione delle proprie facoltà assunzionali in cui includere anche la valutazione delle mobilità in uscita considerate nella richiesta di parere.

**P.Q.M.**

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

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all’Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Il Presidente

F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Il Relatore

F.to Dott.ssa Rosita Liuzzo

Depositato in Segreteria il

**23.12.2020**

Il Funzionario Preposto

F.to Nicola Mendoza

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 22 dicembre 2020.