

Deliberazione n. .../2020/PAR
Provincia di Perugia



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Vincenzo BUSA	Presidente f.f.
Paola BASILONE	Consigliere
Annalaura LEONI	Referendaria relatrice
Eleonora LENER	Referendaria

nella Camera di consiglio del 31 luglio 2020

DELIBERAZIONE

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'Adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

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

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria del 19/05/2020, inviata a mezzo PEC in pari data (prot. Corte dei conti n. 975 del 19/05/2020), con la quale è stata trasmessa, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003, una richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Perugia;

VISTA l'Ordinanza con la quale il Presidente f.f. ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITA nella camera di consiglio del 31 luglio 2020, tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell'art. 85, comma 3, lett. e) del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, la relatrice, Dott.ssa Annalaura Leoni;

PREMESSO IN FATTO

Con richiesta di parere del 18 maggio 2020 – trasmessa dal Consiglio delle Autonomie locali per la Regione Umbria, in data 19 maggio 2020, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 – il Presidente della Provincia di Perugia ha chiesto di conoscere l'avviso di questa Sezione in ordine all'interpretazione di disposizioni disciplinanti le facoltà assunzionali delle Province, chiedendo se:

- *"Con riferimento alla determinazione [del] numero di annualità cui si riferisce l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali, nello specifico, anche per le Province sia possibile riferirsi al quinquennio precedente o se, invece, per le sole province, rimanga fermo il triennio precedente;*
- *[...] la mobilità di personale tra enti rimanga finanziariamente neutra per le Province anche dopo l'entrata in vigore del Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica – del 17 marzo 2020 o, in caso negativo, se la stessa rimanga neutra con riferimento al trasferimento di personale da quei comuni che non rientrano nei parametri di virtuosità stabiliti dal decreto citato".*

L'Amministrazione provinciale ha quindi meglio definito, nei termini che di seguito si espongono, i dubbi ermeneutici sintetizzati nei quesiti riportati.

In relazione alla prima questione la Provincia ha segnalato che l'articolo 1, commi 844 e ss., della l. 27 dicembre 2017, n. 205, disponendo in merito alle capacità assunzionali delle Province delle Regioni a statuto ordinario, ha previsto che le stesse possano assumere con percentuali differenziate delle spese del personale cessato in relazione all'accertato rapporto percentuale tra l'importo delle spese complessive di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e le entrate correnti relative ai titoli I, II e III; le medesime disposizioni hanno altresì consentito l'utilizzo dei resti delle quote percentuali assunzionali, come definite dal comma 845, riferite a cessazioni di personale intervenute nel triennio precedente e non interessato dai processi di

ricollocazione di cui all'articolo 1, commi da 422 a 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Con l'articolo 17 del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, come convertito dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, è stato introdotto il comma 1-bis all'articolo 33 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, il quale ha previsto che, a decorrere dalla data indicata da un emanando decreto del Ministro per la pubblica Amministrazione, le Province e le Città metropolitane potranno 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; l'individuazione delle fasce demografiche, dei relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e delle percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio è stata demandata al medesimo decreto del Ministro per la pubblica Amministrazione; il citato articolo 17 ha, altresì, abrogato l'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190; a parere dell'Ente, pertanto, si delineerebbe per le Province, un quadro normativo di riferimento sostanzialmente analogo a quello già previsto per Regioni e Comuni.

La richiedente ha, poi, segnalato che l'articolo 3, comma 5, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, nel testo modificato dall'art. 14 bis del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla l. 28 marzo 2019, n. 26, ha consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile, nonché l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al quinquennio precedente.

Pur non essendo quindi intervenuta una abrogazione espressa, ancorché parziale, dell'art. 1, commi 844 e ss. della l. n. 205/2017, l'Ente si interroga sulla applicabilità anche alle Province della norma contenuta nell'articolo 3 da ultimo richiamato, rubricato genericamente "Semplificazione e flessibilità nel turn over", limitatamente alla definizione del periodo quinquennale di riferimento per il calcolo dei resti assunzionali.

Con riferimento al secondo quesito proposto, la Provincia ha ulteriormente precisato che - in un contesto in cui il regime ordinario delle assunzioni a tempo indeterminato da parte dei Comuni continua ad essere disciplinato dall'art. 3, comma 5, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114 - il decreto del Ministro della pubblica amministrazione del 17 marzo 2020, dando attuazione all'art. 33 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, nel testo successivamente integrato e modificato - che detta disposizioni in materia di assunzione di

personale nelle Regioni a statuto ordinario e nei Comuni in base alla sostenibilità finanziaria – ha attribuito di fatto la possibilità, ai Comuni virtuosi, di superare, con una percentuale aggiuntiva, le possibilità assunzionali previste a regime.

Nel quadro normativo riportato permarrrebbero, quindi, limitazioni alle assunzioni di personale; pertanto, anche a voler ritenere che il principio della sostenibilità finanziaria – introdotto dal citato art. 33 – abbia prodotto il venir meno della neutralità finanziaria della spesa per il personale assunto in mobilità dalle Province, tale conclusione, a parere della Provincia di Perugia, non dovrebbe estendersi alle ipotesi in cui la mobilità venga disposta mediante trasferimento da Comuni che non si collocano all'interno dei parametri di virtuosità stabiliti dal citato decreto.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità sotto il profilo soggettivo ed oggettivo dei quesiti.

Preliminarmente si osserva che la richiesta di parere appare ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto formulata dal Presidente della Provincia ed inviata tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto delle formalità previste dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Devono ritenersi, altresì, integrati i presupposti di ammissibilità oggettiva di entrambi i quesiti proposti. Le richieste, infatti, oltre ad essere formulate in termini generali ed astratti, vertono sull'interpretazione di disposizioni concernenti i limiti alle assunzioni e la spesa per il personale, riconducibili, pertanto, alla "contabilità pubblica" nei sensi e per le ragioni espresse con deliberazione n. 54 del 2010 da questa Corte a Sezioni riunite in sede di controllo; deve, infatti, riconoscersi la sussumibilità di questi temi, per come trattati nei quesiti esposti, tra 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"*, trattandosi nello specifico di questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti a *"statuizioni recanti [...] limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio"*.

2. Nel merito

2.1. La Provincia di Perugia ha espresso, in primo luogo, dubbi in relazione all'interpretazione delle disposizioni che ad oggi delineano i limiti alle assunzioni di personale da parte delle Amministrazioni provinciali.

Il quesito formulato dalla Provincia mira, in sintesi, a verificare l'applicabilità anche alla Provincia della possibilità – ora riconosciuta dall'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, convertito dalla l. n. 114/2014, a seguito della modifica allo stesso operata dal d.l. n.

4/2019 convertito con modificazioni dalla l. n. 26/2019 – di utilizzare i residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali facendo riferimento non più al triennio, bensì al quinquennio precedente.

Come noto, con legge 7 aprile 2014, n. 56, “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”, il legislatore ordinario, nelle more dell’adozione di una complessiva riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, ha, tra l’altro, ridefinito le funzioni attribuite alle Province, prevedendo, altresì, una correlata riduzione degli organici, nei termini poi fissati dalla l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), all’art. 1, comma 421 (sul punto, Sez. controllo Umbria 105/2018/PAR).

La disposizione da ultimo citata, nel testo originariamente approvato, prevedeva che la dotazione organica delle Province delle Regioni a statuto ordinario fosse stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 190/2014, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n. 56/2014, ridotta, tenuto conto delle funzioni attribuite a tali enti dalla medesima legge n. 56, in misura pari 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 n. 56/2014; alle Province era riconosciuta la facoltà di deliberare una riduzione superiore a quella prescritta, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2015. Con i successivi commi da 422 a 428 venivano, quindi, stabilite le modalità di ricollocazione delle unità di personale in sovrannumero.

La riduzione di dotazione organica così delineata si accompagnava ad ulteriori divieti e limiti imposti dal precedente comma 420 – le disposizioni del quale erano state fatte espressamente salve dal comma 421 – decorrenti dal 1° gennaio 2015 e concernenti, tra l’altro, nuove assunzioni a tempo indeterminato, procedure di mobilità e acquisizione di personale a mezzo dell’istituto del comando.

Preclusioni all’assunzione di personale a tempo indeterminato erano, invero, già state imposte alle Province, nelle more dell’attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione, dall’art. 16, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135.

La ridefinizione delle funzioni delle Province e la riduzione del personale alle stesse attribuito si inseriva, come noto, in un più ampio ed articolato processo riformatore che avrebbe dovuto vedere, attraverso la modifica del testo costituzionale, la definitiva abolizione di tali enti. L’esito negativo del referendum confermativo del 2016 concernente la legge di riforma costituzionale, che anche su tali aspetti andava ad incidere, ha, quindi, portato il legislatore ordinario ad intervenire nuovamente in materia, in primo luogo abrogando, con l’art. 1, comma 846, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), il richiamato art. 1, comma 420, della l. n. 190/2014, nelle parti che imponevano divieti a nuove assunzioni, unitamente all’art. 16, comma 9, del d.l. n. 95/2012.

La citata legge di Bilancio 2018 ha, parallelamente, ridefinito condizioni e limiti per l'esercizio delle facoltà assunzionali da parte delle Province. E' stato, infatti, previsto, all'art. 1, comma 844, 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. [...]"*.

In sintesi, nell'accordare nuovamente, a decorrere dal 2018, alle Province delle Regioni a statuto ordinario la possibilità di assumere a tempo indeterminato, il legislatore ha definito i confini di esercizio di tali facoltà assunzionali, condizionandole (i) al rispetto della dotazione organica rideterminata alla luce dei limiti di spesa imposti dall'art. 1, comma 421, della l. n. 190/2014 e alla definizione di un piano di riassetto organizzativo nei termini delineati dall'art. 1, comma 844, della l. n. 205/2017, (ii) ad un limite di spesa pari al 100% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente (25% in caso di spese complessive di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, superiore al 20 per cento delle entrate correnti relative ai titoli I, II e III), (iii) alla prioritaria destinazione del personale assunto ad attività in materia di viabilità ed edilizia scolastica. E' stato, inoltre, consentito l'utilizzo dei resti delle quote percentuali assunzionali se riferite a personale cessato nel triennio precedente e non interessato ai processi di ricollocazione disciplinati dall'art. 1, commi 422-428, della l. n. 190/2014.

Alla specifica disciplina dettata per le Province si affiancavano disposizioni dedicate più generalmente a Regioni ed Enti locali. In particolare, tra queste, l'art. 3, comma 5, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, che, nella versione da ultimo modificata dall'art. 14 bis del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla l. 28 marzo 2019, n. 26, facendo salvo quanto previsto dal citato art. 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con

modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 – in ordine al divieto per le Province di procedere a nuove assunzioni – ha previsto che *“Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. [...] La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque 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 quinquennio precedente. [...]”*. Tale disciplina, pertanto, riconosceva espressamente l'autonomia del regime dedicato alle Province; come visto, a seguito dell'avvenuta abrogazione, con la legge di bilancio 2018, del richiamato art. 16, comma 9, del d.l. n. 95/2012, la scelta legislativa è stata di autonomamente disciplinare le condizioni d'esercizio delle facoltà assunzionali da parte delle Province, dedicandovi le disposizioni innanzi richiamate.

Nel corso del 2019 il legislatore è nuovamente intervenuto in materia con l'art. 33 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, il quale, nella sua originaria versione, ridefiniva la disciplina delle assunzioni di personale in base alla sostenibilità finanziaria nelle Regioni a statuto ordinario e nei Comuni; successivamente, il citato art. 33 è stato integrato, ad opera dell'art. 17 del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, come convertito dalla l. 28 febbraio 2020, n. 8, con l'inserimento del comma 1 *bis*, dedicato alle Province ed alle Città metropolitane, che, analogamente a quanto stabilito per Regioni e Comuni, ha previsto 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. [...]". Il successivo comma 1 ter – introdotto anch'esso 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.

Ne deriva che l'intera disciplina delle facoltà assunzionali delle Province è stata integralmente rivista e, a decorrere dall'adozione del predetto decreto del Ministro della pubblica amministrazione, risulta strutturalmente assimilata a quella dettata per Regioni a statuto ordinario e Comuni.

Si assiste, pertanto, sia per le Province sia per Regioni e Comuni ad un radicale mutamento delle condizioni per procedere a nuove assunzioni che, precedentemente normate per le prime dall'art. 1, comma 844 e ss., della l. n. 205/2017 e per i secondi dall'art. 3, comma 5, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, trovano ora disciplina omogenea nell'art. 33 del d.l. n. 34/2019 e nei relativi decreti attuativi, risultando ancorate non più a limiti di spesa determinati in misura percentuale in relazione alla spesa per personale cessato nell'anno precedente, bensì a soglie di spesa complessiva per tutto il personale calcolate in termini percentuali rispetto alla media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, come meglio specificate dai commi 1, 1 bis e 2 dell'art. 33 citato, con superamento della logica del c.d. turn over; come chiaramente rilevato dalla Sezione delle autonomie *"l'interesse del Legislatore sulle capacità assunzionali si concentra sulla «tenuta finanziaria» degli enti, con un riferimento espresso al «personale a tempo indeterminato», nonché ad una spesa complessiva per «tutto il personale dipendente»*" (così deliberazione 17/2019/QMIG).

Se, quindi, si assiste oggi ad una omogeneizzazione della nuova disciplina dettata in materia assunzionale, si registra, altresì, la mancata espressa abrogazione da parte del legislatore delle autonome e distinte regole precedentemente dettate in materia.

In particolare, permane la vigenza delle specifiche disposizioni che, strettamente correlate al precedente sistema di determinazione delle facoltà assunzionali in base a percentuali di spesa relativa al personale cessato – sistema che, come detto, la nuova disciplina va a sostituire – consentono l'utilizzo dei residui di tali quote percentuali inizialmente con analogo riferimento al triennio antecedente e, a seguito della modifica

operata all'art. 3, comma 5, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, ad opera dell'art. 14 bis del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26, solo in tale secondo caso con riferimento al quinquennio precedente.

Si ritiene, quindi, che l'allineamento intervenuto con le integrazioni operate dal d.l. 162/2019 non incida sui regimi previgenti, con conseguente facoltà di utilizzo – in assenza di diversa indicazione del legislatore – dei residui ancora disponibili delle percentuali assunzionali degli anni precedenti, per come individuati dalle disposizioni citate.

Conseguentemente, con specifico riferimento al primo dei quesiti formulati, il Collegio considera consentito alle Province l'utilizzo dei resti delle quote percentuali assunzionali riferite a cessazioni di personale – non interessato dai processi di ricollocazione di cui all'articolo 1, commi da 422 a 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 – se intervenute nel triennio precedente, come stabilito dall'art. 1, comma 845, della l. n. 205/2017.

2.2 Con il secondo dei quesiti proposti la Provincia chiede di sapere (i) se in applicazione della nuova disciplina dettata dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019, come attuata dal decreto del Ministro della pubblica amministrazione del 17 marzo 2020, la mobilità tra enti possa considerarsi finanziariamente neutra e, in caso di adesione all'opzione negativa (ii) se la neutralità finanziaria permanga quanto meno in relazione ai processi di mobilità riguardanti personale di Comuni con elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti, ai quali è richiesto di attuare una riduzione del rapporto spesa/entrate.

Occorre premettere che la neutralità finanziaria dell'istituto della mobilità è strettamente connessa alla sottoposizione di entrambe le Amministrazioni coinvolte – cedente e ricevente – a vincoli assunzionali. In questi termini si esprime chiaramente l'art. 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, secondo il quale *"in vigore 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"*. Conformemente, l'art. 14, comma 7, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 ha previsto che 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*. Tale principio è stato, peraltro, chiarito da tempo da questa Corte; in proposito le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 53 del 2010, hanno evidenziato 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)".

Ne deriva che nel sistema delineato dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019 e dal decreto attuativo del 17 marzo 2020, fondato non più sulla logica del *turn over*, bensì su criteri di sostenibilità finanziaria, le ragioni di valutazione in termini finanziariamente neutri delle procedure di mobilità non trovano più ragion d'essere (sul punto, già Sezione controllo Lombardia 74/2020/PAR).

In questo senso si è condivisibilmente espresso anche il Ministro della pubblica Amministrazione con la "circolare sul DM attuativo dell'art. 33, comma 2, del Decreto-legge n. 34/2019 in materia di assunzioni di personale", ove si afferma che "la definizione delle facoltà assunzionali ancorate alla sostenibilità finanziaria implica una necessaria lettura orientata della norma recata dall'art. 14, comma 7, del DL n. 95/2012, [...] Si tratta di una disposizione che è riconducibile alla regolamentazione delle facoltà assunzionali basata sul *turn-over*, 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".

Dal dettato normativo non si evincono, peraltro, ragioni che portino a ritenere non estensibili tali considerazioni anche a quei Comuni che, in ragione della elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti, sono destinatari di specifiche disposizioni volte ad una riduzione del rapporto spesa/entrate; l'art. 33, comma 2, citato prevede in proposito che "i comuni 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 superiore 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 al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia".

Si tratta, a parere del Collegio, di norme rispondenti anch'esse alla medesima esigenza di generale superamento della logica del *turn over*, istituto richiamato dal legislatore funzionalmente alla riconduzione del detto rapporto nelle soglie previste e, quindi, sempre in correlazione alla sostenibilità finanziaria della spesa del personale.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Umbria rende il parere nei sensi di cui in motivazione.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa alla Provincia di Perugia, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 31 luglio 2020.

Il Magistrato estensore
Annalaura Leoni
f.to digitalmente

Il Presidente f.f.
Vincenzo Busa
f.to digitalmente

Depositato il
Il Preposto della Sezione
Roberto Attilio Benedetti