



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere
Rosaria	DI BLASI	Referendario
Anna	PETA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario, relatore

Nelle adunanze del 21 settembre e 3 ottobre 2023;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la legge regionale n. 22/1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la convenzione del 16/6/2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di “*ulteriori forme di collaborazione*” tra Corte ed autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dall’ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l’ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna adunanza;

UDITO il relatore, Ref. Matteo Lariccia;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 20 luglio 2023, al n. 5555, il Presidente dell’Unione Montana dei Comuni del Mugello ha formulato richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131.

2. La menzionata richiesta contiene un quesito sul calcolo corretto della capacità assunzionale nell’ipotesi di mobilità volontaria per interscambio tra unioni di comuni e comuni.

3. Nella parte argomentativa dell’istanza, l’ente premette che l’art. 33 del d. l. 30 aprile 2019, n. 34 e il decreto attuativo 17 marzo 2020 ha modificato le modalità di definizione delle capacità assunzionali per i comuni, basandole non più sul turnover, bensì sul criterio della sostenibilità finanziaria.

4. Tali nuove regole assunzionali - come confermato dalla deliberazione n. 4/SEZAUT/2021/QMIG, richiamata nel quesito - non si applicano alle unioni di comuni, per le quali risulta ancora vigente la disciplina di cui all’art. 1, comma 229, della l. l. 28 dicembre 2015, n. 208 la quale statuisce che “A decorrere dall’anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale...omissis...le unioni di comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell’anno precedente”.

5. Tutto ciò premesso, il Presidente dell’Unione Montana dei Comuni del Mugello domanda alla Sezione “*se, ai fini del calcolo della capacità assunzionale dell’Unione dei Comuni, una mobilità volontaria per interscambio tra un dipendente in uscita dall’Unione ed un dipendente in entrata proveniente da un Comune non facente parte dell’Unione stessa possa essere considerata finanziariamente neutrale e pertanto rientrante*”.

nel calcolo del turn over al 100 per cento, senza quindi intaccare la capacità assunzionale dell'Unione stessa".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile in tema di pareri ex art. 7, comma 8, legge n. 5 giugno 2003, n. 131, occorre valutare in via preliminare i profili di ammissibilità, con riferimento sia alla legittimazione dell'organo richiedente (profilo soggettivo), sia all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (profilo oggettivo).

1.1 Il legittimo esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale e astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, con l'effetto di interferire con le attività di altri organi magistratuali.

1.2 Sotto il profilo soggettivo, il quesito può essere considerato ammissibile. L'Unione di Comuni non rientra nell'elenco dei soggetti legittimati a porre quesiti ex articolo 7, comma 8, della l. n. 131 del 2003. Nondimeno, l'interpretazione autorevole della Sezione autonomie ha affermato che *"L'Unione di comuni, in persona del Presidente, è legittimata a ricorrere all'attività consultiva della Corte, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa"* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 01/SEZAUT/2021/QMIG). Nel caso di specie, la richiesta è formulata dal Presidente dell'Unione, quale legale rappresentante dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali; in punto di merito, la richiesta è riconducibile alle funzioni proprie esercitate dall'Unione in quanto attiene a valutazioni che riguardano la capacità assunzionale dell'Ente medesimo.

1.3 Sotto il profilo oggettivo, il quesito può parimenti essere considerato ammissibile. La domanda, infatti, sollecita considerazioni che attengono alla spesa per il personale e, in particolare, ai limiti e ai divieti strumentali al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa. Le norme di legge in esame attengono ai limiti assunzionali degli enti locali previsti, in generale, per le unioni di comuni all'art. 32, comma 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico Enti Locali, in seguito anche TUEL) e, in particolare, nelle norme che disciplinano il trasferimento del personale per mobilità ricomprese nell'ambito delle disposizioni finanziarie di riduzione della spesa pubblica (art. 1, comma 229, l. 28 dicembre 2015, n. 208) (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazione n. 117/2020/PAR). La corretta definizione delle capacità assunzionali degli enti attiene a vincoli di contenimento della spesa corrente per il personale, finalizzati - insieme ad altre misure di limitazione - a rendere raggiungibili gli obiettivi euro-unitari di rispetto dell'equilibrio di bilancio (Sezione di Controllo dell'Umbria, delib. n. 117, cit.).

1.4 La Sezione rileva, infine, che il quesito è formulato in termini di generalità e astrattezza, tali per cui il parere della Sezione non interferirebbe con scelte discrezionali della amministrazione istante, sconfinando in un intervento di co-amministrazione. Per la sua formulazione, inoltre, il parere richiesto non implica valutazioni di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o a comportamenti espletati, suscettibili di essere oggetto di indagine della Procura regionale o di giudizio innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, civile o amministrativo innanzi alla magistratura ordinaria o speciale.

1.5 La favorevole valutazione preliminare sulla ammissibilità del quesito - esaminata sotto gli esplicitati profili - consente di accedere all'analisi del merito della richiesta.

2. Il quesito posto all'esame della Sezione ha ad oggetto il punto se, ai fini del calcolo della capacità assunzionale dell'unione dei comuni, una mobilità volontaria per interscambio tra un dipendente in uscita dall'unione e un dipendente in entrata proveniente da un comune non facente parte dell'unione possa essere considerata finanziariamente neutrale e, pertanto, rientrante nel calcolo del *turnover* al 100 per cento, senza intaccare la capacità assunzionale dell'unione stessa.

3. Pare opportuno anteporre all'esame di merito della questione una succinta esposizione del regime normativo relativo alle capacità assunzionali degli enti. A tal riguardo, l'art. 33 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 (cd decreto Crescita) ha innovato la previgente disciplina concernente le assunzioni del personale a tempo indeterminato degli enti locali, con l'introduzione del criterio della *sostenibilità finanziaria*.

Il criterio della sostenibilità finanziaria, dinamico nel tempo e legato alla dimensione demografica del comune, è indipendente dal *turnover* del personale e determina la capacità assunzionale dell'ente in base al rapporto tra spese di personale ed entrate correnti, al punto che - anziché di capacità assunzionali - si dovrebbe più propriamente parlare di spazi finanziari di spesa. Più nello specifico, infatti, la norma citata afferma che: “[...] i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato [...] 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 dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione [...]” (art. 33, comma 2, d.l. 34/2019)¹.

Con tale disposizione, “non si assiste più alla presenza di una regolamentazione basata su limitazioni alle facoltà assunzionali determinate in misura percentuale in relazione alla spesa

¹ Il decreto attuativo 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, recante “Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni” si preoccupa di individuare i valori di soglia differenziati per fasce demografiche, le percentuali di incremento della spesa ammessa per i comuni che si trovino sotto la soglia e gli obblighi di riduzione della spesa per i comuni che si trovino sopra la soglia.

del personale cessato nell'anno precedente (regola del "turnover"), 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 turnover" (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 169/2020/PAR).

3.1 L'ambito soggettivo di applicazione della descritta disciplina riguarda in via espressa le regioni a statuto ordinario (art. 33, comma 1, decreto citato), le provincie e le città metropolitane (comma 1-bis) e i comuni (comma 2); non sono invece contemplate le unioni di comuni, le quali - in quanto titolari di una finanza derivata - non potrebbero incidere sul parametro delle entrate, che è uno dei termini del rapporto in base al quale viene determinata la soglia della sostenibilità finanziaria (cfr. delib. n. 4/SEZAUT/2021/QMIG).

In conseguenza di ciò, restando in ogni caso preclusa in radice una interpretazione estensiva o analogica dell'ambito soggettivo della nuova disciplina, alle unioni dei comuni continua a trovare applicazione la norma speciale di cui all'art. 1, comma 229, della l. 208/2015 (così la già citata delib. 4/SEZAUT/2021/QMIG). Ai sensi di tale disposizione, *"(a) decorrere dall'anno 2016 [...] le unioni di comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente"* (cd. criterio del turnover). Secondo l'indicato criterio del turnover, la legge commisura la capacità assunzionale dell'Ente ad una percentuale - da ultimo pari al 100 per cento - della differenza tra il risparmio di spesa derivante dalle cessazioni e il costo delle nuove assunzioni.

4. Limitatamente a quanto di interesse per il quesito proposto, dunque, la disciplina di legge prevede che - al fine di calcolare la capacità assunzionale - si applichino due criteri diversi per comuni e unioni di comuni: da un lato, quello della *sostenibilità finanziaria* della spesa di personale, che consente ai comuni - al ricorrere di determinati parametri di virtuosità - un incremento premiale della spesa; dall'altro, quello del turnover, che impone alle unioni di comuni un parametro predefinito, riferito alla misura del 100 per cento delle cessazioni dal servizio dell'esercizio precedente.

5. Così sommariamente delineato il quadro normativo di riferimento circa le capacità assunzionali degli enti locali, è necessario ora approfondire l'applicabilità dell'istituto della mobilità di personale alle amministrazioni pubbliche locali, con particolare riguardo alla mobilità per interscambio (o mobilità reciproca o compensativa o scambio alla pari).

5.1 L'istituto della mobilità è disciplinato all'art. 6, comma 2, d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Testo Unico Pubblico Impiego, in seguito anche T.U.P.I.), secondo il quale, nell'ambito del piano triennale dei fabbisogni del personale, *"[...] le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale [...]"*. Il T.U.P.I. dispone,

inoltre, all'art. 30, comma 1, che *“(l)e amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento [...]”*. La legge riconosce all'istituto della mobilità un ruolo primario, giacché esso consente la migliore distribuzione del personale tra le diverse amministrazioni e la più razionale collocazione di dipendenti già in servizio presso amministrazioni diverse (cfr. Sezioni riunite, deliberazione 59/CONTR/10).

5.2 Alla luce della centralità dell'istituto, come affermata dal T.U.P.I., è stata ritenuta legittima anche la pratica della cd. mobilità per interscambio, ricavata sulla scorta della procedura dettata dall'art. 7 del d.p.c.m. del 5 agosto 1988, n. 325, attuativo del pur abrogato d.p.r. 13 maggio 1987, n. 268. A tenore di tale disposizione *“(è) consentita in ogni momento, nell'ambito delle dotazioni organiche di cui all'art. 3, la mobilità dei singoli dipendenti presso la stessa od altre amministrazioni, anche di diverso comparto, nei casi di domanda congiunta di compensazione con altri dipendenti di corrispondente profilo professionale, previo nulla osta dell'amministrazione di provenienza e di quella di destinazione”*. La Corte dei conti ha, infatti, ritenuto che *“l'abrogazione della disposizione di cui all'articolo 6, comma 20, del d.p.r. 268/1987 non preclude all'amministrazione locale di poter attivare una mobilità reciproca bilaterale con altre amministrazioni in applicazione del principio generale contenuto nell'articolo 6 del d.lgs 165/2001”* (cfr. Corte dei conti, Sez. controllo Veneto, Deliberazione 2013/65/PAR). A ben vedere, in effetti, la mobilità per interscambio è equivalente alla reciproca attuazione di due mobilità volontarie, in entrata e in uscita.

5.3 Per quanto riguarda i riflessi di natura finanziaria, nella vigenza di regimi di contingentamento della spesa per personale, l'istituto della mobilità ha conosciuto il *favor* del legislatore anche per l'idoneità dello stesso a introdurre elementi di flessibilità nella collocazione del personale tra amministrazioni soggette al blocco delle assunzioni senza incidere sui saldi di finanza pubblica.

A tal proposito, la l. 30 dicembre 2004, n. 311, all'art. 1, comma 47, ha disposto che *“(i)n 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”*.

Nel 2012, il legislatore ha specificato che *“(l)e cessazioni 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 turnover”* (art. 14, comma 7, d.l. 6 luglio 2012, n. 95).

Pertanto, la procedura - se effettuata nel rispetto dei vincoli di spesa riferiti alle singole amministrazioni coinvolte e attuata mediante trasferimento di personale da un'amministrazione ad un'altra - non determina alcun accrescimento o diminuzione di contingente di personale, né tanto meno un aumento della spesa a livello di

aggregato di spesa complessiva (anche intercompartimentale), che rimane invariata in termini assoluti: l'operazione assume dunque carattere di neutralità finanziaria. Concetto che va inteso in un'ottica di equilibrio consolidato, e non limitato alle sole amministrazioni interessate dal processo di mobilità.

In conclusione, mediante la mobilità si realizza un duplice effetto favorevole: da una parte, si promuove la più efficiente distribuzione di risorse umane, come auspicato dall'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 165/2001; dall'altra, grazie al meccanismo della neutralità finanziaria, si lasciano inalterati i saldi di finanza pubblica (Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 128/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazione n. 117/2020/PAR).

5.4 Come chiarito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, per ottenere tale duplice effetto (ai sensi delle due disposizioni di legge appena citate) *“l'ente che riceve personale tramite procedure di mobilità non imputa gli oneri di tali nuovi ingressi alla quota di assunzioni normativamente prevista, mentre l'ente che cede personale non considera la cessazione per mobilità come equiparata a quelle fisiologicamente derivanti da collocamenti a riposo”* (Dipartimento RGS, Parere 15.03.2021, n. 45220).

6. Alla luce delle premesse sopra argomentate, appare necessario concludere che la neutralità finanziaria può realizzarsi solo qualora le amministrazioni coinvolte nella procedura di mobilità siano soggette al medesimo regime limitativo assunzionale da *turnover* (e non ad un limite individuale di spesa). Solo in tal caso, infatti, si realizza lo scopo perseguito dalla norma, ossia quello di evitare aumenti della spesa del personale incontrollati, non solo con riguardo al singolo ente, bensì all'intero comparto pubblico (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 169/2020/PAR).

Di contro, in caso di mobilità tra due enti sottoposti a limiti assunzionali di natura diversa, viene a mancare la condizione necessaria a realizzare la neutralità e, pertanto, le amministrazioni coinvolte devono far ricorso alle proprie capacità assunzionali, queste ultime risultando erose dal processo di acquisizione di personale in mobilità.

7. Deve essere, invero, considerato che nel nuovo regime assunzionale (riferito, per ciò che interessa il presente parere, ai comuni) *“ (viene) 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 a quella dell'intero comparto pubblica amministrazione”* (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Delibera n. 169/2020/SRCPIE/PAR).

8. Va evidenziato, in tal senso, che il criterio del *turnover* e quello della sostenibilità finanziaria appaiono disomogenei e tali da non consentire la reciproca fungibilità.

Dal lato dei comuni, infatti, la determinazione dei nuovi spazi assunzionali non investe il comparto delle pubbliche amministrazioni, ma la spesa del singolo ente, calcolata in termini percentuali rispetto alla media delle entrate correnti dell'ultimo triennio. Ne consegue che si disattiva quell'effetto di neutralità finanziaria che la mobilità in passato garantiva, in quanto non è certo che si realizzi il mancato aumento della spesa del personale sull'intero comparto pubblico, secondo il meccanismo sopra descritto, che opera sia sull'ente in entrata sia sull'ente in uscita (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Delibera n. 169/2020/SRCPIE/PAR; Sez. contr. Lombardia, delib. 74/2020/PAR).

Pertanto, la mobilità tra gli enti in esame non può considerarsi neutra, in quanto la spesa – predefinita per le unioni di comuni nella misura delle cessazioni – è suscettibile di subire variazioni incrementali per il personale dei comuni.

9. Anche le linee di orientamento ministeriale emesse a firma congiunta del Ministro per la pubblica amministrazione, del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per l'interno evidenziano che: *“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”* (circ. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione pubblica, 13 maggio 2020).

E soggiunge la medesima circolare, con esplicito riferimento agli enti locali che applicano la regola della sostenibilità finanziaria, 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”*, e, pertanto, che la stessa *“deve ritenersi non operante per i comuni che siano pienamente assoggettati alla vigenza della disciplina fondata sulla sostenibilità finanziaria”* (Dipartimento della Funzione pubblica, *ibidem*).

10. Questa Sezione ritiene che un'interpretazione “orientata” possa giustificarsi in tutti i casi in cui, vertendosi in tema di mobilità, non si realizzi quell'effetto di neutralità finanziaria che era alla base della norma del 2012.

Il punto appare confermato, con riferimento specifico alla mobilità tra unioni di comuni e comuni, anche dalla nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato n. 254041 del 24 settembre 2021, ove si afferma che: *“nel caso in cui le unioni di comuni acquisiscano personale in mobilità dai comuni assoggettati alla neo-introdotta normativa fondata sul nuovo criterio della sostenibilità finanziaria, le stesse non potranno considerare l'assunzione neutrale ai fini della finanza pubblica ma dovranno effettuarla a valere sulle proprie facoltà assunzionali, con applicazione di analogo criterio nei casi, peraltro di natura eccezionale, di passaggio in mobilità dalle unioni di comuni ai comuni”*.

Secondo tale lettura, il già richiamato art. 14, comma 7, è esclusivamente riconducibile al contesto delle limitazioni assunzionali da *turnover* e pertanto non opera quando la mobilità trovi attuazione da e verso enti soggetti alla nuova disciplina della sostenibilità finanziaria, non essendo prospettabile in riferimento a tali enti una mobilità finanziariamente neutra.

Se così non fosse, se cioè all'art. 14, comma 7, venisse riconosciuta valenza applicativa anche in assenza del presupposto della neutralità finanziaria, nel caso di trasferimento per mobilità tra due enti, di cui uno assoggettato alla disciplina del *turnover* e l'altro a diverso regime, la capacità assunzionale del primo ente verrebbe ad essere incisa sia in entrata, sia in uscita. Nel caso di mobilità in entrata, infatti, come già detto più volte, la capacità assunzionale dell'ente in *turnover* si contrarrebbe; nel caso di mobilità in uscita, non gli sarebbe consentito alcun recupero di capacità assunzionale.

Applicando tale soluzione alla fattispecie del trasferimento reciproco e contestuale di personale (mobilità compensativa o da interscambio) tra unioni di comuni e comuni, che forma oggetto dell'odierna richiesta di parere, questa doppia incisione delle facoltà assunzionali produrrebbe un risultato netto di perdita di una unità di personale per l'ente in *turnover*, giacché esso - acquisendo una unità di personale in mobilità dall'ente in regime di sostenibilità finanziaria - verrebbe a consumare la propria capacità assunzionale ma, al contempo, si vedrebbe preclusa la possibilità di considerare come utile, ai fini della espansione delle proprie facoltà assunzionali, il passaggio inverso (cessione) di un proprio dipendente in mobilità verso l'ente di provenienza dell'unità trasferita (che è a sua volta obbligato a considerare il duplice trasferimento nel calcolo della propria soglia di sostenibilità). Una simile opzione interpretativa sembra eccedere il risultato perseguito dal legislatore, che ha disciplinato l'istituto della mobilità non a fini di riduzione della consistenza numerica dei dipendenti, ma a fini di una ottimale distribuzione del personale, con invarianza dei saldi complessivi. La penalizzazione che ne risulterebbe, in termini assunzionali, per l'ente in *turnover*, si porrebbe in definitiva in contrasto con il *favor* dimostrato dal legislatore stesso verso l'istituto.

11. Con riferimento all'ipotesi di mobilità tra enti non assoggettati al medesimo regime vincolistico assunzionale, può essere utile richiamare anche la giurisprudenza delle Sezioni riunite, sia pur antecedente al d.l. n. 95/2012, ove si riconosce che, nel caso in cui un ente sottoposto a limitazioni dia l'assenso al trasferimento di un proprio dipendente presso amministrazioni non soggette a vincoli assunzionali, *“per l'ente ricevente, la mobilità in entrata si configura a tutti gli effetti come ingresso di una nuova unità di personale, risultato che potrebbe essere alternativamente ottenuto attraverso il ricorso alle normali procedure di reclutamento, non ponendosi il problema dell'imputazione del trasferimento ad un non previsto contingente di nuove assunzioni. In tale ipotesi non osterebbe alla neutralità finanziaria dell'operazione considerare la cessione per mobilità come utile ai fini del calcolo delle nuove assunzioni consentite all'ente di provenienza del dipendente...”* (cfr.

SS.RR. in sede di controllo, deliberazione n. 59/CONTR/2010)”. Il principio di diritto conseguentemente affermato nella medesima delibera è pertanto che: *“Relativamente agli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno, nei confronti dei quali operano i vincoli in materia di assunzione previsti dall’articolo 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006, le cessioni per mobilità volontaria possono essere considerate come equiparabili a quelle intervenute per collocamento a riposo nella sola ipotesi in cui l’ente ricevente non sia a sua volta sottoposto a vincoli assunzionali”*.

12. Conclusivamente, nell’ipotesi di mobilità compensativa tra unioni di comuni e comuni, stante il diverso regime limitativo delle assunzioni e la conseguente preclusione all’operatività della neutralità finanziaria, la Sezione ritiene che, per quanto riguarda l’acquisizione di personale in entrata, l’unione di comuni ricevente consumi la propria capacità assunzionale; mentre, per quanto riguarda il trasferimento di personale in uscita, l’impossibilità di realizzare una mobilità finanziariamente neutra faccia venir meno i presupposti per l’applicabilità dell’art. 14, comma 7, d.l. n. 95/2012 e consenta all’unione cedente il recupero della capacità assunzionale corrispondente.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dall’Unione Montana dei Comuni del Mugello, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa a cura della Segreteria al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Presidente dell’ente richiedente.

Così deciso in Firenze, nelle Camere di consiglio del 21 settembre e del 3 ottobre 2023.

Il Relatore
Matteo Lariccia
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 21 novembre 2023.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)