



Ministero dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale
e l'analisi dei costi del lavoro pubblico
Ufficio II - IV

Roma,

Prot. n.
Rif. prot. entrata n. 39639/2021
Allegati n.
Risposta a nota prot.

Dipartimento dell'Amministrazione
Generale, del Personale e dei Servizi
Direzione del Personale
dcp.dag@pec.mef.gov.it

e, per conoscenza Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per l'organizzazione ed il
lavoro pubblico
protocollo_dfp@mailbox.governo.it

OGGETTO: Reclutamento di personale dirigenziale e non dirigenziale ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

Con la nota n. 14366-P del 3 marzo 2021 la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica ha formulato le proprie considerazioni riguardanti le note prot. n. 19314/2021 e n. 19324/2021 del 18 febbraio 2021, con le quali codesto Dipartimento ha comunicato il proprio intendimento di procedere all'assunzione a tempo indeterminato nei ruoli del Ministero dell'economia e delle finanze di personale dirigenziale e non dirigenziale, all'esito delle procedure di mobilità volontaria avviate ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche ed integrazioni.

Con la predetta nota n.14366/2021, il citato Dipartimento della funzione pubblica ha, altresì, richiesto le valutazioni di questo Dipartimento in ordine alle predette procedure di reclutamento per mobilità volontaria, tenuto conto dei correlati profili di natura finanziaria che le medesime procedure assumono.

Al riguardo, in via preliminare, si fa presente che:

- la nota n. 19324/2021, riguarda l'acquisizione con procedure di mobilità volontaria di complessive 264 unità di personale non dirigenziale già in posizione di comando (di cui 130 unità inquadrato nell'Area Terza e 134 unità inquadrato nell'Area Seconda e relative fasce economiche dell'ex Comparto Ministeri), provenienti da pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- la nota n. 19314/2021, riguarda l'acquisizione di complessive 16 unità di personale dirigenziale di seconda fascia, mediante lo scorrimento degli elenchi degli idonei di una procedura di mobilità volontaria già definita con Decreto del Capo Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi n. 67380 del 25 giugno 2020, per i quali è già stato acquisito il prescritto nulla osta da parte dell'amministrazione di appartenenza, come di seguito indicate:
 - n. 9 segretari comunali;
 - n. 1 dirigente dell'ASL Toscana;
 - n. 1 dirigente INPS;
 - n. 2 dirigenti ISTAT;
 - n. 1 dirigente ULSS Veneto;
 - n. 1 dirigente Giunta Regionale della Calabria;
 - n. 1 dirigente CCIAA Chieti-Pescara.

Tanto premesso, la questione in esame riguarda l'ambito di applicazione dell'articolo 1, comma 47, della legge n. 311/2004 e dell'articolo 14, comma 7, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, recanti la disciplina della mobilità c.d. neutrale per la finanza pubblica, anche intercompartimentale, tra pubbliche amministrazioni soggette a "regimi vincolistici in materia assunzionale", tenuto conto dell'evoluzione normativa in materia di facoltà assunzionali nel frattempo intervenuta.

In particolare, l'articolo 1, comma 47, della legge n. 311/2004, ha previsto che, 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 delle assunzioni, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente.

La finalità della norma è quella di prevedere la possibilità che risorse umane già presenti nei ruoli della pubblica amministrazione possano essere ricollocate, nell'ambito della stessa (in enti diversi rispetto a quello titolare del rapporto di lavoro), in un'ottica di migliore efficienza, nel

presupposto che dal punto di vista finanziario l'operazione assume carattere di neutralità, trattandosi di dipendenti i cui oneri già incidono sui saldi di finanza pubblica.

Per la medesima finalità, il legislatore è nuovamente intervenuto con l'articolo 14, comma 7, del decreto legge n. 95 del 2012, che ha disposto che *“Le 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 turn over”*.

Ciò posto, nel far presente che si condividono le considerazioni formulate dal Dipartimento della funzione pubblica con la nota in premessa indicata, si richiamano anche i contenuti della nota di questo Dipartimento n. 238243 del 16 dicembre 2020, recante specifici chiarimenti in ordine ai riflessi in termini di neutralità finanziaria delle procedure di mobilità finalizzate all'acquisizione di personale in servizio presso le regioni a statuto ordinario, le province e le città metropolitane, ed i comuni, da parte di pubbliche amministrazioni di altri comparti.

Sul punto, appare altresì opportuno fornire le seguenti valutazioni, di carattere generale, in materia di reclutamento di personale mediante procedure di mobilità da parte delle amministrazioni dello Stato, atteso che i regimi che disciplinano le facoltà assunzionali di altri comparti, come successivamente specificati, sono stati oggetto di significativi interventi normativi che hanno svincolato tali settori dalle previgenti regole basate sul *turn over*, collocandoli al di fuori dei regimi di limitazione delle assunzioni ancorati a criteri e valori percentuali predefiniti *ex lege*, con conseguenti effetti di natura onerosa per il personale proveniente da mobilità intercompartimentale ed i cui oneri, in base ad una logica compensativa, trovano necessariamente copertura finanziaria a valere sulle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.

Infatti, affinché la mobilità possa essere ritenuta finanziariamente neutrale è necessario che non generi variazioni nella consistenza numerica dell'organico complessivo delle amministrazioni pubbliche e, conseguentemente, non determini aumenti di spesa per il personale a livello complessivo (cfr. delibera n. 169/2020 Corte dei Conti – Sez. regionale di controllo per il Piemonte). L'invarianza della consistenza numerica del personale si realizza sulla base delle due disposizioni di legge sopra ricordate, ossia l'articolo 1, comma 47, della legge n. 311 del 2004 e l'articolo 14, comma 7, del D.L. 95 del 2012.

La neutralità finanziaria è garantita solo qualora le amministrazioni coinvolte nella procedura di mobilità siano soggette a regime limitativo assunzionale da *turn over* (e non configurato quale limite di spesa), per cui 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.

La neutralità finanziaria è garantita per la pubblica amministrazione nel suo complesso e non rispetto al singolo ente (mobilità neutrale).

Nel caso, invece, di un regime limitativo delle assunzioni non basato sul *turn over* ma su criteri di sostenibilità finanziaria, la mobilità non può considerarsi neutrale a livello finanziario, venendo meno i presupposti che ne giustificavano la neutralità in ragione del diverso meccanismo del *turn over* (cfr. Sezione controllo Lombardia 74/2020/PAR e Sezione controllo Umbria 110/220/PAR).

Conseguentemente, l'ente soggetto al *turn over* non potendo considerare neutra la mobilità in entrata dovrà attingere dalle proprie facoltà assunzionali ai fini dell'imputazione degli oneri assunzionali derivanti dalla mobilità, al fine di garantire il necessario equilibrio nei saldi di finanza pubblica.

Si illustrano di seguito gli effetti finanziari nei principali casi di mobilità volontaria.

➤ **Amministrazioni dello Stato, agenzie ed enti pubblici non economici.**

L'articolo 3, comma 1, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, (cfr. ora anche l'art. 3, comma 1, della legge n. 56/2019) recante la disciplina delle facoltà assunzionali delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo delle agenzie e degli enti pubblici non economici ivi compresi quelli di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevede che tali amministrazioni pubbliche possono procedere, a decorrere dall'anno 2019 ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Pertanto, trattandosi di disciplina limitativa comune agli enti in parola basata sul criterio del *turn over*, le amministrazioni che acquisiranno in mobilità personale proveniente dal medesimo comparto potranno considerare tali assunzioni neutrali ai fini della finanza pubblica.

Ciò significa che l'amministrazione che cede l'unità di personale in mobilità non potrà utilizzare (ex. articolo 14, comma 7, del decreto legge n. 95/2012) le corrispondenti economie da cessazione per alimentare il budget assunzionale destinato a nuove assunzioni dall'esterno (ma può sostituire il personale ceduto attivando analoga procedura di mobilità in entrata, purché neutrale ossia intercorrente con una amministrazione pubblica soggetta al *turn over*). L'amministrazione che

acquisisce la predetta unità di personale in mobilità non dovrà imputare il relativo onere a valere sulle proprie facoltà assunzionali.

➤ **Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA).**

In via preliminare, si evidenzia che il legislatore, al fine di riconoscere specifiche tutele finalizzate al buon andamento delle attività istituzionali delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), è intervenuto, con l'articolo 1, comma 563, della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018), consentendo deroghe alla vigente normativa nazionale in materia di determinazione delle capacità assunzionali delle stesse.

Al riguardo, si ricorda che la citata disposizione ha consentito, per il triennio 2018-2020, l'incremento del 25 per cento dell'ordinario turn over che corrisponde ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014.

Tanto premesso e, in ogni caso, anche in assenza di una proroga di tale ampliamento del turn over, le amministrazioni che acquisiranno personale in mobilità dalle ARPA potranno considerare tali assunzioni neutrali ai fini della finanza pubblica. Le amministrazioni, pertanto opereranno come descritto nel caso precedente.

➤ **Aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale.**

L'articolo 11, comma 1, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, prevede che a decorrere dal 2019 la spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale non può superare il valore della spesa sostenuta nell'anno 2018 o, se superiore, il valore della spesa prevista all'articolo 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

I predetti valori sono incrementati annualmente, a livello regionale, di un importo pari al 5 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente. Nel triennio 2019-2021 la predetta percentuale è pari al 10 per cento per ciascun anno. Per il medesimo triennio, qualora nella singola Regione emergano oggettivi ulteriori fabbisogni di personale rispetto alle facoltà assunzionali, può essere concessa alla medesima Regione un'ulteriore variazione del 5 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'anno precedente, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale.

Pertanto, ad esclusione dei casi in cui il personale provenga da aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale di Regioni soggette all'attuazione di piani di rientro dal disavanzo sanitario

che prevedano - in via specifica - limitazioni alle assunzioni, le amministrazioni che acquisiranno personale in mobilità da tali enti non potranno più considerare tali assunzioni neutrali ai fini della finanza pubblica, ma dovranno, invece, imputare i corrispondenti oneri a valere sulle proprie facoltà assunzionali disponibili a legislazione vigente, al fine di assicurare la neutralità della procedura di mobilità a livello di finanza pubblica complessiva.

➤ **Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.**

Con il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 è stata data attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

L'articolo 3, comma 9-*bis*, del citato decreto legislativo prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2019 e fino al completamento delle procedure di mobilità finalizzate alla ricollocazione del personale eventualmente soprannumerario, le camere di commercio non oggetto di accorpamento, ovvero che abbiano concluso il processo di accorpamento, possono procedere all'assunzione di nuovo personale, nel limite della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente al fine di assicurare l'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica.

Ciò posto, trattandosi di disciplina limitativa basata sul criterio del *turn over*, le amministrazioni che acquisiscono personale in mobilità dalle CCIAA possono considerare tali assunzioni neutrali ai fini della finanza pubblica.

➤ **Enti di ricerca.**

L'articolo 9 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, ha previsto una nuova disciplina delle facoltà assunzionali degli enti di ricerca al fine di assicurare la sostenibilità della spesa di personale rispetto agli equilibri di bilancio.

L'indicatore del limite massimo alle spese di personale è calcolato rapportando le spese complessive per il personale di competenza dell'anno di riferimento alla media delle entrate complessive dell'ente come risultante dai bilanci consuntivi dell'ultimo triennio. Tale rapporto, alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, non può superare l'80 per cento e, in caso contrario, gli enti non possono procedere all'assunzione di personale. Gli enti, invece, che registrano un rapporto delle spese di personale inferiore all'80 per cento, possono procedere all'assunzione di personale con oneri a carico del proprio bilancio per una spesa media annua pari a non più del margine a disposizione rispetto al limite dell'80 per cento.

Pertanto, le amministrazioni che acquisiscono personale in mobilità dagli enti di ricerca non possono considerare tali assunzioni neutrali ai fini della finanza pubblica, nel caso in cui gli stessi

rientrano nelle condizioni di potenzialità assunzionale grazie ad un rapporto delle spese di personale inferiore all'80 per cento.

➤ **Regioni a statuto ordinario ed enti locali.**

Con il nuovo sistema delineato dall'intervento normativo di cui all'articolo 33, commi 1, 1-*bis* e 2, del decreto legge n. 34 del 2019, il legislatore ha introdotto, rispettivamente, per le regioni a statuto ordinario, le province e le città metropolitane, ed i comuni, un innovativo principio in materia di facoltà assunzionali basato sulla sostenibilità finanziaria, in sostituzione del precedente criterio fondato sul *turn over*, introducendo una nuova disciplina maggiormente flessibile per il reclutamento di personale.

- a) **Regioni a statuto ordinario - articolo 33, comma 1, del decreto legge n. 34/2019.**
A decorrere dal 1° gennaio 2020 le amministrazioni di altri comparti che acquisiscono personale in mobilità da tali enti non possono considerare l'assunzione neutrale ai fini della finanza pubblica, ma dovranno effettuarla a valere sulle proprie facoltà assunzionali.
- b) **Province e Città metropolitane - articolo 33, comma 1-*bis*, del decreto legge n. 34/2019.**
Il decreto attuativo del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, non risulta ancora emanato.
Pertanto, fino all'adozione di tale provvedimento, le amministrazioni che acquisiranno personale in mobilità da tali enti potranno considerare l'assunzione neutrale ai fini della finanza pubblica.
- c) **Comuni - articolo 33, comma 2, del decreto legge n. 34/2019.**
A decorrere dal 20 aprile 2020, come precisato dalla Circolare esplicativa del 13 maggio 2020 a firma congiunta del Ministro per la Pubblica amministrazione, del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro dell'interno (registrata dalla Corte dei conti), le amministrazioni di altri comparti che acquisiscono personale in mobilità da tali enti non possono considerare l'assunzione neutrale ai fini della finanza pubblica, ma dovranno effettuarle a valere sulle proprie facoltà assunzionali. In particolare la citata circolare chiarisce 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 (...)"*.

Inoltre, con riferimento al solo anno 2020 sono fatte salve le procedure assunzionali avviate con il previgente regime, anche con riguardo a *budgets* relativi ad anni precedenti purché siano state effettuate entro il 20 aprile le comunicazioni obbligatorie ex art. 34-bis della legge n. 165/2001, e solo ove siano state operate le relative prenotazioni nelle scritture contabili (principio contabile 5.1 di cui al paragrafo n. 1 dell'allegato 4.2 al decreto legislativo n. 118/2011)". In tale caso continua ad applicarsi transitoriamente la previgente normativa basata sul *turn over* e le amministrazioni che acquisiscono personale in mobilità da tali enti possono considerare, in via transitoria, l'assunzione neutrale ai fini della finanza pubblica.

➤ **Regioni e province autonome.**

Le Regioni e le Province autonome pur non essendo soggette alle disposizioni in materia di facoltà assunzionali previste dall'articolo 33, comma 1, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, adottano proprie specifiche normative in virtù della autonomia statutaria di natura costituzionale e, pertanto, non rientrano nell'ambito delle amministrazioni pubbliche soggette a pre-definiti vincoli assunzionali.

Ciò posto, le amministrazioni che intendono acquisire personale in mobilità proveniente dai ruoli delle Regioni e delle Province autonome devono preventivamente verificare la rispettiva normativa di derivazione non statale pro-tempore applicabile, al fine di valutare la neutralità o meno di tali assunzioni ai fini della finanza pubblica.

➤ **Segretari comunali e provinciali.**

Le facoltà assunzionali relative ai segretari comunali e provinciali sono disciplinate dall'articolo 14, comma 6, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che prevede che a decorrere dall'anno 2012 le assunzioni di tale personale sono consentite per un numero di unità non superiore all'80 per cento di quelle cessate dal servizio nel corso dell'anno precedente.

Pertanto, trattandosi di disciplina limitativa basata sul criterio del *turn over*, le amministrazioni che acquisiranno in mobilità segretari comunali e provinciali potranno considerare tali assunzioni neutrali ai fini della finanza pubblica.

➤ **Università**

A decorrere dall'anno 2018, le facoltà assunzionali del sistema delle Università Statali sono pari al 100 per cento della spesa relativa al personale cessato dal servizio nell'anno precedente, come

previsto dall'articolo 66, comma 13-bis, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni dalla legge, 6 agosto 2008, n. 133.

Il budget assunzionale, ferma restando la percentuale di turn-over nazionale, viene attribuito ai singoli Atenei con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, sulla base degli indicatori di sostenibilità economico-finanziaria e della spesa di personale, tenuto conto dei criteri previsti dall'articolo 7 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49, e dai successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di modifica.

Pertanto, trattandosi di disciplina limitativa basata sul criterio del *turn over*, le amministrazioni che acquisiranno personale in mobilità dalle Università Statali potranno considerare tali assunzioni neutrali ai fini della finanza pubblica.

Infine, si fa presente che per quanto riguarda la regolamentazione, sia sotto l'aspetto dei riflessi finanziari sia dell'incidenza sulle facoltà assunzionali, nonché sulla neutralità finanziaria delle procedure di mobilità, anche intercompartimentale, poste in essere da pubbliche amministrazioni appartenenti a comparti diversi da quello coincidente con le amministrazioni dello Stato, si fa rinvio alle specifiche discipline di settore.

Il Ragioniere Generale dello Stato

