

La mobilità 2015 nella Pubblica Amministrazione: un unico istituto per una duplice finalità.

Autore: Palmaccio Alessandro

In: Diritto amministrativo

Il D.L. n. 90/2014 convertito con modificazioni dalla L. n. 114/2014, ha disposto, con l'art. 4, comma 1, la modifica dell'art. 30, commi da 1 a 2 del D. Lgs. 165/2001 e l'introduzione dei commi da 2.1 a 2.4.

L'articolo 30, comma 1, com'è noto, disciplina la mobilità come forma di reclutamento generale e concorrente rispetto al concorso (**mobilità volontaria**); secondo il disposto di tale norma, le amministrazioni pubbliche possono procedere al trasferimento volontario in presenza delle seguenti condizioni:

- posti vacanti in organico;

- status di dipendente pubblico in servizio con qualifica corrispondente a quella richiesta;

- pubblicazione di un bando (per la durata minima di 30 giorni) contenente il numero di posti da ricoprire, i requisiti e le competenze professionali richieste;

- domanda di trasferimento e assenso dell'amministrazione di appartenenza (salvo quanto previsto per le amministrazioni centrali in sperimentazione).

L'articolo 30, comma 2 bis (rimasto invariato a seguito della novella del 2014), continua a prevedere, invece, una seconda tipologia di mobilità, diversa dalla prima soltanto per i presupposti: **la mobilità propedeutica** "all'espletamento di procedure concorsuali".

In relazione alla mobilità propedeutica, l'art. 30, comma 2 bis prevede i seguenti presupposti:

- obbligo dell'avvio della procedura di mobilità prima dell'"espletamento" (rectius "indizione") di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico;

- immissione in ruolo "prioritaria" dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni,
in
posizione
di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa
area
funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli dell' amministrazione.

Considerato il rinvio della norma alle "procedure di mobilità di cui
al
comma 1", si ritiene debbano essere contemplati all'interno della mobilità propedeutica anche gli ulteriori presupposti già
indicati con riferimento alla mobilità di cui al comma 1.

Il quadro normativo deve essere, poi, implementato con le previsioni di cui ai commi 421 e seguenti della L. n. 190/2014 recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (legge di stabilità 2015).

Il comma 421 dell’articolo unico prevede una rimodulazione delle dotazioni organiche

delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario attraverso una riduzione, rispettivamente del 30 e del 50 per cento, della spesa del personale di ruolo “alla

data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56” (08/04/2014), tenuto conto della ridefinizione delle relative funzioni attribuite ai sensi della medesima legge.

In relazione alla riduzione delle dotazioni organiche, precisa il comma 422, “è individuato, entro novanta giorni dalla data

di entrata in vigore della legge di stabilità” - 1 gennaio 2015 - “il personale che rimane assegnato agli enti di cui al comma 421”; le unità di personale in esubero sono destinate “alle procedure di mobilità”.

Con riferimento a tale forma di **mobilità volontaria** - che chiameremo “**riservata**” o “**con precedenza**”

- lo stesso comma 423 precisa che il personale destinatario delle procedure di mobilità, è "prioritariamente ricollocato secondo le previsioni di cui al comma 424 e in via subordinata con le modalità di cui al comma 425".

In altri termini, il personale eccedentario dovrà essere ricollocato, prioritariamente, all'interno delle amministrazioni comunali e regionali; in subordine, all'interno delle amministrazioni statali. La legge delinea, pertanto, due distinti percorsi:

- secondo quanto previsto dal comma 424, le regioni e gli enti locali provvedono a ricollocare - fatta salva la prioritaria assunzione dei vincitori di concorso - nei propri ruoli, le unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità, garantendo a tali trasferimenti le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato per il biennio 2015-2016; il legislatore consente, altresì, di superare il limite di spesa relativo al turn over

dell'anno
precedente soltanto per la “completa ricollocazione
del personale soprannumerario”.

- il comma 425, invece, affida al Dipartimento della Funzione Pubblica la ricognizione dei posti da destinare alla ricollocazione del personale interessato ai processi di mobilità “riservata” a seguito di comunicazione - da parte delle amministrazioni dello Stato, delle agenzie, delle università e degli enti pubblici non economici - del numero di posti vacanti corrispondenti,

“sul piano finanziario, alla disponibilità delle risorse destinate, per gli anni 2015 e 2016, alle assunzioni di personale a tempo indeterminato secondo la normativa vigente, al netto di quelle

finalizzate all'assunzione dei vincitori di

concorsi
pubblici”.

Il comma 428 è dedicato, a chiusura, alla mancata ricollocazione del personale eccedentario. Si prevede, innanzitutto, che, in relazione al personale interessato dai processi di mobilità e non ricollocato entro il 31 dicembre 2016, ogni

ente
di
area
vasta proceda “a
definire
criteri
e tempi
di
utilizzo
di
forme
contrattuali
a
tempo
parziale
del personale non
dirigenziale
con
maggiore
anzianità contributiva”.

Lo stesso comma dispone, poi, “esclusivamente in caso di mancato completo assorbimento del personale in soprannumero e a conclusione del processo

di
mobilità
tra
gli enti di cui ai commi da 421

a
425”,
l’applicazione delle
disposizioni di cui all'articolo 33, commi 7 e 8, del D.Lgs. n. 165/2001, ovvero il collocamento in
disponibilità, propedeutico al licenziamento.

A chiusura del quadro normativo, è necessario, ancora, menzionare le disposizioni di cui al comma 13
dell’articolo 2 del D.L n. 95/2012 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 135/2012.

Tale comma prevede che, a seguito della verificata impossibilità di ricollocare i dipendenti in esubero - a
seguito di riduzione delle dotazioni organiche - mediante la c.d. **mobilità “guidata”** di cui all’art. 11, lett.
d) del D.L n. 95/2012, il personale iscritto negli elenchi di disponibilità - ovvero il personale a rischio
“licenziamento” - possa presentare domanda di ricollocazione nei posti vacanti individuati dal
Dipartimento della Funzione Pubblica e che le amministrazioni, salvo stabilire i criteri di scelta e nei limiti
delle disponibilità in organico, siano obbligate ad accogliere le suddette domande, pena il divieto di
procedere ad ulteriori assunzioni di personale. La mobilità appena descritta assume le caratteristiche di
una **mobilità “obbligatoria a domanda”**, fermo restando il carattere di transitorietà che connota tale
disciplina, anche in considerazione di quanto previsto dallo stesso comma 12 secondo cui per il personale
non riassorbibile “le amministrazioni dichiarano l'esubero, comunque non oltre il 31 dicembre 2013”.

Indubbio è, comunque, il favor riconosciuto dal legislatore al personale in disponibilità. Secondo quanto
previsto dalla disciplina generale in tema di ricollocazione dalle liste di disponibilità (artt. 33, 34, 34 bis
del D.Lgs. 165/2001), “l'avvio di procedure concorsuali e le nuove assunzioni

a
tempo
indeterminato
o
determinato
per
un

periodo superiore

a

dodici

mesi,

sono

subordinate alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco” rectius “elenchi”, da pubblicare sul sito istituzionale delle amministrazioni competenti (Dipartimento della Funzione Pubblica, Regioni, Province).

Delineato il macro-quadro normativo in materia di mobilità è necessario capire le finalità a cui le singole procedure di mobilità sono preordinate.

Innanzitutto, con riferimento alla mobilità “riservata” o “con precedenza” di cui ai commi 421 e seguenti dell’art.1 della L. 190/2012, il legislatore sanziona con la nullità eventuali assunzioni effettuate in violazione delle procedure e delle priorità stabilite ai commi 424 e 425. Il legislatore, estende, così, anche alla mobilità del personale eccedentario proveniente dagli enti di area vasta di cui alla L. 56/2014, la sanzione comminata dall’art. 34 bis comma 5 prevista nel caso di assunzioni effettuate in violazione della disciplina sul previo collocamento del personale in disponibilità.

In altri termini, l’interesse prioritario finalizzato ad una ottimale allocazione delle risorse derivante dai processi di mobilità deve essere contemperato con l’interesse sub-primario - ma parimenti rilevante - di tutela dei dipendenti già in servizio: l’iscrizione nelle liste di disponibilità (iscrizione propedeutica al licenziamento) non può che costituire extrema ratio.

In relazione alla mobilità propedeutica al concorso di cui all’articolo 30 comma 2 bis del D.Lgs. 165/2001 finalizzata alla copertura di posti vacanti in organico, pur non essendo prevista la nullità delle assunzioni

effettuate in violazione delle disposizioni relative al previo esperimento di procedure di mobilità rispetto all'indizione di bandi di concorso, il legislatore connota come "obbligo" tale adempimento ("devono"): l'interesse prioritario finalizzato ad una ottimale allocazione delle risorse si integra con l'interesse, anch'esso di rango primario, al contenimento della spesa di personale nell'ambito del complessivo apparato burocratico.

Una tutela così rafforzata non sembra prevista per la mobilità "volontaria" di cui all'art. 30 comma 1; d'altronde avrebbe poco senso, in situazioni di normalità, preferire una categoria di dipendenti ad un'altra. Tale istituto si pone come una delle modalità di reperimento di personale, favorita, tra l'altro, dalla c.d. neutralità finanziaria garantita dal mero spostamento di risorse all'interno della Pubblica Amministrazione.

Ebbene, a seguito delle disposizioni introdotte dalla legge di stabilità 2015 (nello specifico, commi 424 e 425) che vincolano i budget assunzionali per gli anni 2015 e 2016 all'immissione prioritaria dei vincitori di concorso e, quindi, alla ricollocazione del personale eccedentario degli enti di area vasta, la Circolare attuativa n. 1 del 2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie ha, coerentemente,

precisato

che "Non è consentito bandire nuovi concorsi a valere sui budget 2015 e 2016, né procedure di mobilità", ammettendo due sole deroghe:

- la conclusione delle procedure di mobilità volontaria avviate prima del 1° gennaio 2015;

- l'indizione di

bandi di procedure di mobilità volontaria riservate esclusivamente al personale di ruolo degli enti di area vasta nelle more dell'implementazione della piattaforma di incontro di domanda e offerta di mobilità presso il Dipartimento della funzione pubblica.

Sarebbe, pertanto, vietata, l'indizione delle sole procedure di mobilità volontaria ovvero quelle di cui all'art. 30, comma 1 del D.Lgs. 165/2001.

In conseguenza del divieto di bandire concorsi pubblici, di riflesso, sarebbe comunque vietata l'indizione di procedure di mobilità propedeutiche all'espletamento dei concorsi stessi.

Resterebbe consentita ex lege l'indizione di bandi di mobilità volontaria "riservata".

Sul punto sembrerebbero divergere le prime indicazioni della magistratura contabile.

Com'è noto il comma 47 dell'articolo 1 della Legge n. 311/2004

stabilisce 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, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti

locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per

l'anno precedente".

Sulla base di tale disposizione la giurisprudenza contabile ha evidenziato che "la capacità derogatoria

dell'istituto della mobilità trova fondamento nella c.d. neutralità finanziaria "sistemica" dell'operazione per l'erario pubblico, avuto riguardo dell'ente di origine e di quello destinatario del trasferimento".(Deliberazione Corte Conti Campania n. 11/2014).

Quindi, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, in caso di enti, entrambi sottoposti a limitazioni assunzionali, il trasferimento in mobilità, per l'ente di origine, non costituisce "cessazione" legittimante assunzioni all'esterno della pubblica amministrazione; di riflesso, non costituiscono "assunzioni", per l'ente destinatario, le immissioni in ruolo di personale in mobilità e, pertanto, esse non incidono ex se sulle limitazioni assunzionali a cui è sottoposto l'ente di destinazione.

Il principio di neutralità finanziaria deroga, pertanto, alla disciplina del turn-over (propedeutica alle nuove assunzioni - rectius "assunzioni dall'esterno"); costituisce, invece, presupposto imprescindibile, il rispetto delle norme generali di contenimento della spesa (es. patto di stabilità; riduzione della spesa del personale).

Sulla base di tali presupposti, la recente deliberazione emessa in sede di controllo dalla Corte dei Conti per la Lombardia (n. 85/2015) ha affermato che l'obbligo previsto dai commi 424 e 425 della L. 190/2014, di destinare per gli anni 2015 e 2016 le disponibilità economiche per assunzioni di personale con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato all'immissione in ruolo dei vincitori di concorso e al ricollocamento del personale eccedentario degli enti di area vasta "non appare ex se escludere che l'Ente possa fare ancora ricorso nel biennio considerato all'istituto della mobilità di personale tra enti". In sintesi, i giudici lombardi giungono a tale conclusione effettuando i seguenti passaggi:

1)

la legge consente le assunzioni "nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente" (c. 424 L. 190/2014)

ovvero “secondo la normativa vigente” (c. 425 L. 190/2014);

2)

con riferimento alle assunzioni, oltre agli ulteriori vincoli previsti per legge, è prevista una limitazione percentuale rispetto ai cessati dell’anno precedente;

3)

per assunzione deve intendersi ogni operazione non finanziariamente neutra;

4)

il ricollocamento del personale in esubero degli enti di area vasta è considerata sostanzialmente assunzione perché, “nell’ente in uscita, la provincia, infatti, vi è una correlata riduzione dei posti in organico”;

5)

risultato: il ricollocamento dei dipendenti in esubero non può essere considerato finanziariamente neutro;

6)

conseguenza: “ la riserva in favore dei dipendenti soprannumerari delle province può operare solo rispetto alle assunzioni e non alle mobilità, quando possano essere considerate finanziariamente neutre”.

Conclusivamente, la magistratura contabile ritiene che la specifica contenuta nella circolare n. 1/2015 in merito al divieto di indire procedure di mobilità (costituendo la natura della fonte impositiva, forse, il vero punctum dolens) debba essere interpretata nel senso che sono vietate procedure di mobilità non finanziariamente neutre, restando la mobilità classica (ex art. 30, comma 1) certamente consentita in forza del principio di neutralità finanziaria.

Eppure le condivisibili conclusioni a cui giunge la magistratura contabile non appaiono completamente immuni da censure.

Innanzitutto, si giungerebbe al paradosso, per gli enti che volessero indire procedure di mobilità classica (avendo, ad esempio, raggiunto la percentuale massima di turn-over consentito), di “dover” vietare la partecipazione al personale in esubero proveniente dagli enti di area vasta!

Ancora, se fossero vietate le sole procedure di mobilità non finanziariamente neutre a valere sui budget 2015 e 2016, l’ambito di applicazione di tale divieto sarebbe certamente limitato: sarebbero vietate le sole procedure avviate da quegli enti non sottoposti a limitazioni assunzionali; costituendo, poi, gli stessi trasferimenti di personale in esubero operazioni non finanziariamente neutre, sarebbero vietate,

paradossalmente, anche le assunzioni del personale eccedentario che la legge intende, invece, favorire.

Secondariamente, ma non per importanza, la Corte dei Conti Lombardia appare trascurare la premessa da cui prende avvio l'esposizione: "il quadro normativo ora richiamato appare, invero, fortemente innovativo e risulta caratterizzato in prima approssimazione dalla ratio di coniugare i vincoli di finanza pubblica finalizzati ad un

contenimento e riduzione delle spese per il personale con la necessità di garantire la salvaguardia dei livelli occupazionali, in relazione al personale in sovrannumero delle province. La valorizzazione di tale ratio non può, dunque, non indirizzare qualsivoglia operazione esegetica della disciplina in analisi".

Ratio, invece, ben valorizzata, ancora in sede di controllo, dalla Corte dei Conti Puglia (Deliberazione n. 66/2015) che giunge a conclusioni diametralmente opposte pur riconoscendo, solo in astratto, la possibilità di indire procedure di mobilità volontaria.

Costituisce obiettivo primario, infatti, "il massimo riassorbimento del personale dichiarato in sovrannumero". Pertanto, "la mobilità da amministrazioni diverse dalla provincia, seppure non espressamente esclusa dalla disciplina sopra richiamata, non appare concretamente praticabile laddove il ricorso a siffatto istituto si ponga in contrasto con la finalità di riassorbimento dei lavoratori provinciali cui si ispira l'intera disciplina sopra richiamata. Per tali motivi, il ricorso a mobilità da enti diversi dalla provincia risulta ammissibile soltanto in via del tutto residuale, allorché si sia proceduto ad adempiere agli obblighi sanciti dall'art. 1, comma 424, della legge 190/2014".

Tuttavia, da un'analisi approfondita del quadro delineato, la possibilità di effettuare procedure di mobilità volontaria non appare, anche in concreto, così difficilmente praticabile.

I passaggi possono essere così sintetizzati:

1) la mobilità volontaria tra enti soggetti a disciplina limitativa non genera una variazione della spesa complessiva;

2) la mobilità volontaria tra enti sottoposti a limitazioni, essendo del tutto neutrale, non ha alcuna incidenza sulle capacità assunzionali (ovvero non ricade nei limiti del turn over - art. 3 D.L. 90/2014 dell'ente ricevente). Le facoltà assunzionali continueranno ad essere computate sulla base delle cessazioni sempre che l'ente di provenienza sia ente sottoposto anch'esso a limitazioni sulla spesa per il personale;

3) i trasferimenti per mobilità, tuttavia, ricadono nella spesa del personale per l'amministrazione ricevente;

4) se le amministrazioni sono obbligate a destinare le risorse derivanti dal turn over ai vincitori di concorso e, quindi, ai dipendenti in esubero delle province fino all'utilizzo del 100% della spesa per i cessati dell'anno precedente, eventuali immissioni tramite mobilità volontaria, tendenzialmente, produrrebbero l'effetto di incrementare la spesa del personale per l'ente ricevente (espressamente vietato per gli enti locali seppur con riferimento al triennio precedente - commi 557 e ss., art. 1 L. 296/2006);

5) la spesa, invece, rimarrebbe sostanzialmente inalterata nelle ipotesi, ad esempio, di ulteriori riduzioni derivanti da risparmi conseguiti da mobilità in uscita o a seguito di scadenza di contratti di lavoro flessibili, rientranti, comunque, nella spesa del personale: in tali casi, dunque, sarebbe consentita, anche per gli enti sottoposti a limitazioni assunzionali, l'indizione di procedure di mobilità volontaria.

A ben vedere, quindi, i percorsi argomentativi seguiti dai giudici contabili della Lombardia e della Puglia condurrebbero allo stesso risultato. Il divieto stabilito dalla circolare n. 1/2015, costituisce una mera estrinsecazione di quanto sancito dal legislatore nei commi 424 e 425 dell'articolo unico della legge di stabilità 190/2014 in combinato disposto con l'articolo 3 del D.L. 90/2014: l'obbligo di destinare una parte

delle risorse ai vincitori di concorso e di attivare, per la restante parte, procedure di mobilità finalizzate alla ricollocazione dei dipendenti in esubero delle province “consumerebbe” la capacità assunzionale dell’ente ma non la capacità di spesa; pertanto, solo nel caso in cui l’Amministrazione disponesse di ulteriori risorse da destinare alla spesa del personale (non incidenti sul turn-over) resterebbe aperta la possibilità di indire procedure di mobilità volontaria.

In attesa di ulteriori e univoche indicazioni della magistratura contabile, dalla ricostruzione sopra effettuata è possibile giungere ad un’unica conclusione: la mobilità si trasforma da strumento di distribuzione ottimale delle risorse umane a mezzo coatto di ricollocamento; per gli anni 2015 e 2016 la mobilità resta ma le finalità cambiano.

<https://www.diritto.it/la-mobilita-2015-nella-pubblica-amministrazione-un-unico-istituto-per-una-duplicata-fin>