Deliberazione n. 144/2024/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Giovanni Natali	Primo Referendario
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Primo Referendario
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario (*relatore*)
Valeria Mascello	Referendario
Maria Rosaria Pedaci	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario
Salvatore Romanazzi	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Bari assunta al protocollo della Sezione n. 4894 del 21 ottobre 2024;

vista la disposizione recante protocollo interno n. 4906 del 22 ottobre 2024;

udito il relatore dott. Antonio Arnò nella camera di consiglio del 15 novembre 2024, convocata con ordinanza n. 29/2024.

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Bari, con la nota acquisita al protocollo della Sezione in data 21 ottobre 2024, ha formulato una richiesta di parere in merito all'applicazione

<<*dell'istituto della neutralità finanziaria in caso di attivazione di mobilità per interscambio, ai sensi del combinato disposto di cui agli art. 1 c 2 del d. lgs. 165/2001 e art. 7 del d.p.c.m. n. 325/1988*>>.

In particolare, il Sindaco del Comune di Bari, dopo aver precisato come viene applicato l'istituto della mobilità nel proprio comune, ha chiesto se <<*ai sensi dell'art. 33 c. 2 del d.l. n. 34/2019, convertito in l. n. 58/2019, attuato con d.p.c.m. n. 17/2020, la neutralità finanziaria possa ritenersi conseguita ove la spesa complessiva del personale dipendente sia comunque complessivamente rispettosa del valore soglia stabilito dal citato art. 33 c.2*>>, precisando, ulteriormente, che <<*la neutralità finanziaria si conseguirebbe anche nel rispetto del costo complessivo non determinandosi un onere aggiuntivo nel caso in cui il dipendente in ingresso risultasse essere inquadrato nella stessa area professionale, ma con un livello economico differente derivante da attribuzione di livelli economici (PEO) all'interno della stessa area di inquadramento. Tale ultimo costo, infatti, grava sul fondo delle politiche di incentivazione che rimane invariato nel caso di specie*>>.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, riserva la facoltà di richiedere pareri "*in materia di contabilità pubblica*" alle Regioni e "*di norma per il tramite del consiglio delle autonomie locali*", ai comuni, alle province e alle città metropolitane.

La Sezione è chiamata a scrutinare, in via preliminare, la concomitante sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta di parere, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'Ente che ha la capacità di proporre l'istanza (limite soggettivo esterno) e dell'organo richiedente che può effettuare formalmente la richiesta (limite soggettivo interno), sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, la generalità ed astrattezza del medesimo, l'assenza di interferenze con le funzioni requirenti o giurisdizionali della Corte, ovvero di altra magistratura, l'assenza di una funzionalità diretta del quesito rispetto all'adozione dei concreti atti di gestione rientranti nella competenza discrezionale dell'Ente.

In relazione ai predetti requisiti devono richiamarsi i consolidati orientamenti ermeneutici dettati dalla Sezione delle Autonomie mediante l'atto di indirizzo approvato il

27 aprile 2004, con il quale sono stati dettati gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati e integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006; 13/SEZAUT2007; 9/SEZAUT/2009/INPR; 3/SEZAUT/2014QMIG; 24/SEZAUT/2019/QMIG; n. 11/SEZAUT/2020/QMIG; n.1/SEZAUT/2021/QMIG; nonché dalle Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 54/CONTR/2010 e n. 27/2011 che hanno individuato i requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva quali caratteri di specializzazione funzionale che connotano la Corte dei conti in sede consultiva.

Con riferimento alla legittimazione soggettiva è stato ribadito il carattere tassativo dell'elencazione degli enti titolati a formulare richieste di parere, individuati in regioni, province, comuni, città metropolitane, unioni di comuni limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'unione stessa. Detti enti si avvalgono di tale possibilità attraverso i rispettivi rappresentanti legali pro-tempore o tramite il consiglio delle autonomie locali (CAL), se istituito.

Con riferimento alla verifica dell'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, le Sezioni riunite di questa Corte (deliberazione n. 54/CONTR/2010) hanno precisato che alle Sezioni regionali di controllo non è stata attribuita una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata unicamente alla "*materia di contabilità pubblica*". Sulla base della considerazione che tutta l'attività amministrativa possa avere riflessi finanziari, la Sezione delle Autonomie ha ritenuto che, *ove non si adottasse una nozione strettamente tecnica di detta materia, si incorrerebbe in una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica* (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). La materia della contabilità pubblica va dunque circoscritta ad un "*ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*" (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/2006). Recentemente la Sezione delle Autonomie (delibera 24/2019/QMIG) si è ulteriormente espressa sui limiti all'ammissibilità oggettiva delle richieste di pareri e, dopo aver precisato che "*la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (...) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica"* ha ribadito che "*la funzione consultiva di questa Corte non può*

espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari". Con tale deliberazione la Sezione delle Autonomie, in materia di diritti soggettivi attinenti al rapporto di lavoro, esclude la funzione consultiva della Corte quando la materia "*riguarda la cognizione e l'accertamento di diritti soggettivi anche patrimoniali, la cui tutela si fonda su propri "statuti" processuali e sostanziali indefettibili rispetto ai quali non hanno rilevanza ed efficacia giuridica fonti ad essi estranee*". Considerata tale la nozione di contabilità pubblica, essa *non può ampliarsi al punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria e/o patrimoniale*. Come giustamente evidenziato dalla Corte, se è vero che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, *è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente*, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata dalla normativa contabile (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). Il quesito sottoposto alla Corte deve essere finalizzato ad acquisire chiarimenti e/o indicazioni sulla corretta interpretazione di princìpi, norme ed istituti afferenti alla contabilità pubblica, non è pertanto possibile richiedere valutazioni su fattispecie o atti o comportamenti ben determinati ovvero precise, concrete e specifiche indicazioni operative e/o gestionali, riservate alla competenza (e discrezionalità) dell'Amministrazione. E', infatti, preclusa alla Corte dei conti un'ingerenza nell'attività amministrativo-gestionale dell'ente, ciò in quanto tutte le funzioni svolte si caratterizzano per il doveroso rispetto dei princìpi di legalità, competenza funzionale, terzietà ed indipendenza. Così il quesito non è ammissibile qualora si sostanzi in una richiesta di consulenza di portata generale, che ha ad oggetto tutti gli ambiti dell'*agere* amministrativo (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/2020). La richiesta di parere deve, infine, connotarsi per il carattere della generalità ed astrattezza e non deve implicare valutazioni inerenti ai comportamenti amministrativi da porre in essere.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Bari, organo politico

e di vertice, rappresentante legale del medesimo Comune. Si precisa, a tal proposito, che la stessa è stata trasmessa direttamente dall'ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123 della Costituzione. Ciò, comunque, non inficia l'ammissibilità della richiesta atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 non preclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ed anche alla luce del fatto che nella Regione Puglia il suddetto Consiglio delle autonomie locali non risulta concretamente operante.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

In merito all'ammissibilità oggettiva, sulla base del richiamato contesto giurisprudenziale, la richiesta di parere formulata dal Comune istante si configura ammissibile esclusivamente entro i limiti relativi all' interpretazione, in via generale ed astratta, dell'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34 del 30 aprile 2019, convertito in L. n. 58 del 2019, recante "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi", così come attuato dal d.P.C.M. 17 marzo 2020, nel presupposto che <<*le scelte relative all' impiego del personale ed al rispetto dei correlati limiti di spesa spettano, in concreto, all'Ente, quali scelte di amministrazione attiva*>> (cfr SRC Piemonte, deliberazione n. 4/2019/PAR).

Sotto questo aspetto il Collegio rileva che l'interpretazione delle disposizioni sui limiti assunzionali imposti ai Comuni rappresenta una questione suscettibile di interessare gli enti in generale in quanto la spesa per il personale, <<*per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità) costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente*>> (cfr. Corte Cost. n. 61 del 2011).

Inoltre, sempre in tema di ammissibilità, rileva che sulla fattispecie prevista dall'art. 33 del D.L. n. 34 del 2019 diverse sono le pronunce delle Sezioni regionali (cfr. Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni nn. 74/2020/PAR, 93/2020/PAR, 98/2020/PAR, 109/2020/PAR, 112/2020/PAR, 125/2020/PAR, n. 85/2021/PAR; Sezione di controllo per la Sicilia, deliberazioni nn. 131/2020/PAR e 61/2021/PAR; Sezione di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 63/2021/PAR; Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 32/2020/PAR; nonché Sezione di controllo per il Veneto, deliberazione n. 15/2021/PAR).

Alla luce delle suesposte considerazioni, la richiesta di parere è da ritenersi ammissibile, entro i limiti sopra prospettati, sotto il profilo dell'inerenza alla materia di contabilità pubblica, spettando all'Amministrazione comunale l'adozione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale.

MERITO

La richiesta di parere rivolta a questa Sezione riguarda gli effetti che l'attivazione di una procedura di mobilità può avere sui vincoli assunzionali del Comune di Bari, ai sensi dell'art. 33 c. 2 del d.l. 34/2019. Infatti, la richiesta è finalizzata a conoscere se la neutralità finanziaria che, ante d.l. 34/2019, ha sempre caratterizzato i processi di mobilità tra pubbliche amministrazioni anche di comparto diverso, possa ritenersi utilmente conseguita ove la spesa complessiva del personale dipendente sia rispettosa del valore soglia stabilito dal citato art. 33 c.2., atteso, tra l'altro, come precisato dal Sindaco, che non vi sarebbero oneri aggiuntivi per l'Ente.

In via preliminare, al Collegio pare opportuno anteporre all'esame del merito della questione una succinta analisi delle norme che regolano le capacità assunzionali delle pubbliche amministrazioni.

L'art. 33 del d.l. 34/2019, ha innovato la disciplina delle facoltà assunzionali delle pubbliche amministrazioni, sostituendo alle previgenti regole incentrate sul cd. sistema del turn over (v. per Regioni e Comuni, art.3 co.5 D.L. n. 90 del 2014; per le Provincie, art.1 co.844 ss. L. n. 205 del 2017) il criterio della sostenibilità finanziaria della spesa di personale basata su un "valore soglia", stabilendo all'uopo che <<*a decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma ... i comuni 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 dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione*>>.

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, i consorzi tra gli enti locali e le residue comunità montane, le quali continuano a calcolare gli spazi assunzionali secondo il criterio del turn over (capacità assunzionale dell'Ente commisurata ad una percentuale pari alla differenza tra il risparmio di spesa derivante dalle cessazioni e il costo delle nuove assunzioni).

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 (spazio finanziario).

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 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).*

La ratio della norma è finalizzata alla previsione di una diversa regola assunzionale con la quale viene indirettamente sollecitata la cura dell'ente nella riscossione delle entrate e la definizione con modalità accurate, del FCDE e si stabilisce una diversa modalità di calcolo dello spazio assunzionale dell'ente, facendo riferimento ad un parametro finanziario, di flusso, a carattere flessibile (cfr. Corte dei conti - Sezione di controllo per la Lombardia - deliberazioni nn. 74/PAR, 93/PAR, 98/PAR e 109/PAR del 2020).

In attuazione dell'art. 33 c. 2, il D.M. 17 marzo 2020, all'art.4, dopo aver individuato (Tabella 1) i valori soglia per i Comuni delle varie fasce demografiche di cui all'art.3, stabilisce che <<*dal 20.4.2020 quelli sotto il valore soglia possono incrementare per assunzioni a tempo indeterminato la spesa di personale dell'ultimo rendiconto sino a una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti non superiore al valore soglia*>>. Il successivo art.5 (Tabella 2) prevede per gli stessi Comuni , in sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024, dei valori soglia diversificati.

Nell'ambito di tale peculiare regolamentazione, finalizzata a rendere graduale e a limitare la dinamica della crescita della spesa di personale dei comuni che si collocano al di sotto del valore soglia fissato dalla Tabella 1, le percentuali individuate dalla Tabella 2

rappresentano valori incrementali, nel senso che ciascun valore percentuale assorbe (e non si aggiunge a) quello individuato per le annualità precedenti.

Dal sistema delineato discende infatti che, fermi restando i limiti generali dati dalla verifica della sostenibilità finanziaria della spesa (e dunque il rispetto del valore soglia di cui alla Tabella 1 dell'art. 4, comma 1, del D.M.), dalla coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e dall'equilibrio pluriennale di bilancio asseverato dall'organo di revisione, nel periodo 2020-2024, ogni incremento annuale della spesa del personale dovrà necessariamente tener conto e assorbire l'aumento derivante dalla percentuale eventualmente già utilizzata nelle annualità precedenti.

Il quadro normativo dei vincoli assunzionali appena descritto produce effetti anche in relazione all'attivazione delle procedure di mobilità.

Con riferimento alla mobilità, disciplinata dall'art. 6 c. 2 del d.lgs 165/2001 e in particolare dall'art. 7 del d.p.c.m. 325/1988 con riferimento alla mobilità per interscambio, il Collegio osserva che l'art. 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004 n. 311, ha consentito di assumere per mobilità da altri enti soggetti a limiti di spesa senza accrescere la spesa complessiva. Per effetto di tale norma, la mobilità in entrata può coprire la mobilità in uscita e le mobilità in uscita non vengono considerate come cessazioni dal servizio utili per liberare risorse da destinare a nuove assunzioni. L'obiettivo è stato quello di garantire la possibilità che risorse umane, già esistenti nella pubblica amministrazione, potessero essere redistribuite in un'ottica di migliore efficienza ed economicità. Dal punto di vista finanziario, l'operazione si considera neutra, trattandosi di dipendenti che già gravano sui saldi di finanza pubblica.

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

Pertanto, stando al richiamato quadro normativo che si fonda sulla regola turn over, la procedura di mobilità anche per interscambio - 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).

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)

Il Collegio, evidenzia, tuttavia, che la regola del turn over, che ha reso possibile la configurazione dell'istituto della mobilità in termini di neutralità finanziaria per le assunzioni delle pubbliche amministrazioni, deve ritenersi cedevole per effetto del sistema delineato dall'articolo 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019: <<*la c.d. neutralità della mobilità non appare utilmente richiamabile ai fini della determinazione dei nuovi spazi assunzionali, essendo questi fondamentalmente legati alla sostenibilità finanziaria della spesa del personale*>> (cfr. SRC Lombardia deliberazione n. 74/2020/PAR).

La stessa Circolare della Funzione pubblica del 13 maggio 2020 concernente <<*Circolare sul decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, attuativo dell'articolo 33, comma 2, del D.L. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 58 del 2019, in materia di assunzioni di personale da parte dei comuni* >> prevede con riferimento agli effetti della nuova disciplina in materia di mobilità che <<*la definizione delle facoltà assunzionali ancorate alla sostenibilità finanziaria implica una necessaria lettura orientata della norma recata dall'art. 14,*

comma 7, del D.L. n. 95 del 2012, secondo cui le cessazioni dal servizio per processi di mobilità ... non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over". Si tratta di una disposizione che è riconducibile alla regolamentazione delle facoltà assunzionali basata sul turnover, con la conseguenza che la stessa deve ritenersi non operante per i comuni che siano pienamente assoggettati alla vigenza della disciplina fondata sulla sostenibilità finanziaria. Conseguentemente le amministrazioni di altri comparti, nonché' province e città metropolitane, che acquisiranno personale in mobilità da comuni assoggettati alla neo-introdotta normativa non potranno più considerare l'assunzione neutrale ai fini della finanza pubblica, ma dovranno effettuarla a valere sulle proprie facoltà assunzionali. Quanto precede al fine di assicurare la neutralità della procedura di mobilità a livello di finanza pubblica complessiva. In termini operativi, sarà necessario che - nell'ambito dei procedimenti di mobilità extra compartimentali e nella programmazione triennale del fabbisogno di personale - si dia espressamente conto di tale circostanza>>.

In considerazione, quindi, del quadro normativo che fonda le capacità assunzionali delle pubbliche amministrazione sulla regola della sostenibilità finanziaria, l'applicazione dell'istituto della mobilità volontaria, che, nella previgente disciplina poteva essere considerata neutrale e non rilevava come cessazione per l'ente cedente, né come assunzione per l'ente cessionario, in quanto la capacità assunzionale veniva calibrata sulla regola del turn over, attualmente rileva, come qualsiasi cessazione o assunzione, ai fini del calcolo dell'indicatore di sostenibilità finanziaria ossia sul favorevole rapporto tra spese di personale ed entrate correnti, essendo la capacità assunzionale calcolata sulla base della sostenibilità finanziaria.

Ne deriva, quindi, che prima dell'entrata in vigore del citato decreto (20 aprile 2020), in presenza di determinate cautele, tese ad evitare che possano essere elusi i rigidi vincoli imposti dal legislatore in materia di contenimento della spesa complessiva del personale e di coordinamento della finanza pubblica, volti ad evitare che il trasferimento per mobilità possa essere utilizzato quale escamotage per instaurare nuovi rapporti di lavoro al di fuori dei limiti numerici e di spesa previsti dalla disciplina vigente, il ricorso all'istituto della mobilità è stato ritenuto neutrale rispetto alla capacità assunzionale, basandosi tale capacità sulla regola del turn over. Era infatti necessario che la mobilità per interscambio garantisse <<*il rispetto dei vincoli di spesa con riferimento a tutti gli enti coinvolti, traducendosi solo in un*

mero spostamento di personale da un'amministrazione ad un'altra, per non avere incidenza sulle capacità assunzionali degli Enti>> (Sezione regionale di controllo Liguria, deliberazione n. 128/2018/PAR). Ricorrendo la condizione innanzi espressa, la mobilità non determinava, quindi, un accrescimento del contingente di personale impiegato.

Con il d.l.34/2019 viene a mutare il quadro di riferimento.

In particolare, con l'applicazione della regola della sostenibilità finanziaria, in caso di cessazione di personale, per qualsiasi causa, l'ente potrà procedere ad una nuova assunzione reiterando l'intera procedura e quindi previa verifica della capacità di spesa derivante dal valore soglia utile a fini della determinazione della "sostenibilità finanziaria" da calcolarsi secondo le modalità procedurali stabilite dall'art. 33 del D.L. n. 34 del 2019 e della normativa di attuazione contenuta nel decreto 17 marzo 2020. Ne deriva che, per le procedure effettuate dal 20 aprile 2020 – data di entrata in vigore della nuova normativa - i comuni non possono procedere alla sostituzione del personale cessato (per dimissioni volontarie, pensionamento o mobilità), a prescindere dai valori soglia e dalle percentuali assunzionali stabilite dal d.l. n. 34/19 e dalla norma di attuazione.

La regola del turn over, cioè la possibilità di sostituire solamente il personale cessato nell'anno precedente e fino al 2024 quello che cessa nel corso dello stesso anno, continua ad applicarsi per gli enti che sono esclusi dai vincoli assunzionali del dell'art. 33 c. 2 ed è solo rispetto a questi enti che la neutralità finanziaria in caso di attivazione di procedure di mobilità può ancora trovare applicazione, con la precisazione che la norma essendo di stretta interpretazione non può essere applicate estensivamente a fattispecie regolate dall'art. 33 del d.l. 34/2019.

Il Collegio, nell'evidenziare che, per effetto delle novità introdotte dal d.l. 34/2019, la disciplina delle capacità assunzionali risponde al principio della sostenibilità finanziaria, ai fini di del corretto inquadramento degli istituti richiamati dal Sindaco nella richiesta di parere, ritiene opportuno precisare che i termini di neutralità finanziaria (nel previgente sistema) e di sostenibilità finanziaria (nel sistema introdotto dal d.l. 34/2019), attengono alla capacità degli enti di assumere personale (vincolo assunzionale) e non ineriscono ai vincoli di spesa del personale. Infatti, le norme che disciplinano le facoltà assunzionali (cd. vincolo assunzionale ex art. 33 del d.l. 34/2019) e quelle che individuano i limiti massimi alla spesa di tutto il personale secondo il meccanismo dei tetti di spesa (cd. vincolo di spesa, ex art. 1 co.557-quater e 562 L. n. 296 del 2006, recanti limiti di portata generale di cui è stata

ritenuta la perdurante vigenza anche dopo il 2016, nonostante il venir meno della previgente disciplina in materia di patto di stabilità interno: v. Sez. Aut. n.16/2016) hanno ambiti applicativi diversi. Le prime individuano quando e in che misura gli enti possano procedere ad assumere nuovo personale a tempo indeterminato; le seconde fissano i limiti alla spesa complessiva del personale ai fini del suo contenimento.

Il Collegio, sul punto, è consapevole che tra le due norme vi possano essere problemi di coordinamento che comportano evidenti difficoltà applicative e che richiederebbero un intervento di chiarificazione del legislatore (Sez. Aut. n.4/2021) ma, nel conformarsi alla giurisprudenza contabile, ritiene che non sia configurabile l'abrogazione implicita del secondo plesso di norme, che sono tuttora vigenti (v. Lombardia, n.164/2020).

Conseguentemente, le nuove regole introdotte dal D.L. n. 34 del 2019 e dal D.M. attuativo, nel superare la c.d. logica del turn over e basandosi sulla sostenibilità finanziaria della spesa, ossia, come già anticipato, su un parametro finanziario, di flusso, a carattere flessibile e dinamico, rappresentato dal rapporto tra spese di personale ed entrate correnti (in tal senso, *ex plurimis*, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni nn. 74/PAR, 93/PAR, 98/PAR e 109/PAR del 2020); impongono che <<*ove detto rapporto non sia in grado di rendere compatibile l'utilizzo di facoltà assunzionali disponibili (e pertanto non possa ritenersi sostenibile la relativa spesa), anche in chiave prospettica, l'ente dovrà astenersi dall'effettuare le assunzioni programmate*>>. (Sezione di controllo per il Veneto, deliberazione n. 15/2021/Par). In tale contesto, l'asserita neutralità sul bilancio dei relativi oneri rappresenta elemento che non può acquisire autonoma rilevanza rispetto alla sostenibilità finanziaria della spesa sottesa a quelle regole.

Il Collegio, infine, richiama l'attenzione dell'ente sulle previsioni del d.d.l. della legge di bilancio per il 2025. In particolare, per quanto concerne gli enti locali, occorre fare riferimento alla disposizione contenuta nel comma 9 dell'art. 110, la quale prevede che, "*fermo restando quanto previsto dall'articolo 33, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, per l'anno 2025 le regioni a statuto ordinario, gli enti locali con più di 20 dipendenti in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura non possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in misura superiore a un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 75 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato*

nell'anno precedente. Le economie derivanti dall'attuazione del presente comma restano annualmente acquisite ai bilanci degli enti".

Dal tenore letterale emerge che la nuova disciplina che pone vincoli più stringenti (spesa non superiore al 75% di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente), salvo modifiche ed emendamenti prima dell'approvazione finale, non si sostituisce a quella oggi vigente (spesa del personale sino al valore soglia stabilito dal d.l. 34/2019 e dal decreto attuativo) ma si sovrappone con conseguenze più restrittive a decorrere dal 2025. Per gli enti cd non virtuosi rimane il vincolo più rigido dettato dalla normativa di cui all'articolo 33 del d.l. n. 34/2019, cioè la possibilità di effettuare assunzioni di personale nel tetto del 30% dei risparmi delle cessazioni che sono intervenute nell'anno precedente. Il testo non consente di considerare neppure i risparmi determinati dalle cessazioni che interverranno nell'anno 2025.

In conclusione, il Collegio, in considerazione del quadro normativo tracciato dal d.l. 34/2019, nel conformarsi alla giurisprudenza della Corte dei conti, richiamata nella parte motiva della presente deliberazione, in linea generale e astratta, ritiene che i comuni e le altre pubbliche amministrazioni richiamate dall'art. 33 del d.l. 34/2019, ai fini della determinazione delle capacità assunzionali sono soggetti alla regola della sostenibilità finanziaria che si basa su un parametro finanziario, di flusso, a carattere flessibile e dinamico, rappresentato dal rapporto tra spese di personale ed entrate correnti. Ove detto rapporto non sia in grado di rendere compatibile l'utilizzo di facoltà assunzionali disponibili (e pertanto non possa ritenersi sostenibile la relativa spesa), anche in chiave prospettica, l'ente dovrà astenersi dall'effettuare le assunzioni programmate. La regola della neutralità finanziaria continua ad applicarsi solo alle pubbliche amministrazioni che non ricadono nel perimetro dell'art. 33 del d.l. 34/2019. Diversamente per quelle assoggettate a tele norma, la regola della neutralità finanziaria per processi di mobilità non può essere utilmente richiamata e, in caso di cessazione per qualsiasi causa, le stesse amministrazioni devono procedere ad una nuova assunzione reiterando l'intera procedura e quindi previa verifica della capacità di spesa derivante dal valore soglia utile a fini della determinazione della "sostenibilità finanziaria" da calcolarsi secondo le modalità procedurali stabilite dall'art. 33 del D.L. n. 34 del 2019 e della normativa di attuazione contenuta nel decreto 17 marzo 2020. In tale contesto, l'asserita neutralità sul bilancio dei relativi oneri rappresenta elemento che non può acquisire autonoma rilevanza rispetto alla sostenibilità finanziaria della spesa.

P.Q.M.

nelle considerazioni sopra richiamate è il parere della Sezione.

La presente deliberazione è trasmessa, a cura della segreteria, al sindaco del Comune di Bari.

Così, deliberato in Bari nella camera di consiglio del 15 novembre 2024.

Il Magistrato relatore — La Presidente

F.to Antonio Arnò — **F.to Cinzia Barisano**

Depositata il 18 novembre 2024

Il Direttore della segreteria

F.to Elisabetta Lenoci