



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 2/2012/PAR

Parere n. 1/2012

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata composta dai Magistrati:

Presidente di Sezione	dott. Ciro VALENTINO	Presidente
Primo Referendario	dott. Giuseppe TETI	Componente
Referendario	dott. Donato LUCIANO	Componente-relatore

nell'adunanza del 23 febbraio 2012;

Visto l'art.100 della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n.14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004;

Viste le modificazioni e integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione 9/SEZAUT/2009/INPR nell'adunanza del 4 giugno 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione n. 8/CONTR/10 del 26 marzo 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

Vista la deliberazione n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, depositata il 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 inoltrata dal Sindaco del comune di Potenza, con nota prot. n. 311/GAB del 5 dicembre 2011, pervenuta alla Sezione il 12 dicembre 2012;

Vista l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 1/2012 del 23 febbraio 2012, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale è stato anche nominato il Magistrato relatore;

Udito nella camera di consiglio il Magistrato relatore dott. Donato LUCIANO;

Premesso in fatto

Con richiesta di parere ex art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il Sindaco del Comune di Potenza, ente soggetto al patto di stabilità interno, ha esposto che il Comune *"... nel rispetto di tutti i vincoli previsti (rispetto del patto di stabilità; diminuzione della spesa per il personale rispetto all'anno precedente, rapporto tra spesa per il personale e spese correnti inferiore al 40%, nuove assunzioni limitate al 20% della spesa delle cessazioni dell'anno precedente), con il programma triennale del fabbisogno del personale approvato dalla Giunta Comunale il 27 giugno 2011, ha previsto per l'anno in corso (2011) l'assunzione a tempo indeterminato, tramite concorso pubblico, di due istruttori direttivi di vigilanza (ctg. D) e di tre istruttori di vigilanza (ctg. C), per una spesa annua complessiva pari ad euro 167.345,53. Quindi, in applicazione dell'art. 30, comma 2-bis, del d.lgs. 165/2001 è stata espletata la procedura di mobilità volontaria dall'esterno e, ai sensi dell'art. 30-bis, del d.lgs. 165/2001, è stata presentata la richiesta per l'eventuale assegnazione di personale in disponibilità. La tempistica legata a tali procedure (pubblicazione del bando con la fissazione di termini per la presentazione delle domande e per la selezione per la mobilità volontaria; necessità di attendere due mesi dalla ricezione della richiesta da parte del Dipartimento della funzione pubblica per il personale in disponibilità) ha determinato lo slittamento della pubblicazione del bando di concorso alla fine dell'anno, con conseguente evidente impossibilità di concludere le selezioni e di procedere alle assunzioni entro il 2011. Tali assunzioni saranno quindi effettuate nel 2012. Tuttavia se la spesa per queste*

nuove assunzioni, previste ma non effettuate per ragioni tecniche nel 2011, non dovesse essere compresa nella spesa per il personale dell'anno di riferimento, risulterebbe impossibile procedere alle nuove assunzioni nel 2012, pena un incremento della spesa per il personale rispetto all'anno precedente. Per evitare una tale conseguenza, il Comune ha impegnato la somma necessaria per la spesa annuale delle nuove assunzioni, in maniera da farla rientrare nel conto consuntivo dell'anno 2011. In tal modo la spesa per le nuove assunzioni sarà compresa nel tetto della spesa per il personale del 2011 e potrà poi essere utilizzata anche nel 2012 per effettuare le nuove assunzioni in questione, senza che vi sia un incremento di spesa rispetto all'anno precedente".

Viene chiesto, quindi, di conoscere il parere di questa Sezione regionale di controllo in merito alla questione prospettata nonché alla soluzione proposta.

Considerato in diritto

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che *"le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica"*.

Secondo la stessa disposizione *"...analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane"*.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, soffermandosi, in particolare, sui soggetti legittimati alla richiesta e sull'ambito oggettivo della funzione.

Con successiva deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR, approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009, la medesima Sezione ha apportato modifiche ed integrazioni agli indirizzi e criteri generali per l'esercizio della predetta attività consultiva prestando particolare attenzione alle esigenze di uniformità di indirizzo e al procedimento per l'esercizio della funzione.

Con nota del 28 settembre 2009 e al fine di assicurare la nomofilachia delle funzioni di controllo, il Presidente della Corte dei conti ha, quindi, fornito ulteriori indicazioni procedurali necessarie a seguito delle disposizioni introdotte

dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

Ulteriori indicazioni sulla procedura di rimessione alle Sezioni riunite delle questioni di massima e di quelle relative a contrasti interpretativi fra le Sezioni regionali sono state fornite con deliberazioni 8/CONTR/10 e 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Ammissibilità della richiesta

Occorre preliminarmente verificare la sussistenza congiunta del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

- Requisito soggettivo:

I pareri possono esser richiesti dalle Regioni e *"...di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito"* dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane.

La previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare, a regime, un sistema di filtro onde limitare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente tali istanze.

Pertanto, la mancata istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dall'art. 123 della Costituzione, non può considerarsi motivo ostativo alla richiesta diretta da parte degli enti tassativamente indicati, a condizione che l'istanza provenga dai massimi organi rappresentativi (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale e comunale).

La richiesta del parere in esame è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proviene dal Comune di Potenza ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

- Ambito oggettivo

I pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, attengono esclusivamente alla *"materia di contabilità pubblica"*. Tale nozione nell'ambito della funzione consultiva - come precisato dalla Sezione delle Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 - deve essere interpretata in senso restrittivo. Essa, infatti, assume una valenza limitata *"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". La predetta nozione, quindi, non coincide, con quella accolta ai fini della delimitazione dei confini della giurisdizione della Corte dei conti ai sensi dell'art. 103 della Costituzione e dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n.20.

Va precisato, comunque, che l'attività consultiva della Corte dei conti può riguardare esclusivamente questioni giuridiche di carattere generale e astratto.

Sono da ritenersi inammissibili, pertanto, richieste di pareri in materia di contabilità pubblica che comportino valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbero un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della Magistratura contabile nell'amministrazione attiva certamente incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità (posta anche nell'interesse delle stesse amministrazioni pubbliche) quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità.

Più di recente la delibera n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, depositata il 17 novembre 2010 ha rilevato che *"la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziari dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".*

In una visione dinamica dell'accezione "contabilità pubblica", quale quella sopra riportata, che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri, ulteriori materie, che sarebbero altrimenti estranee a detta materia, possono anche essere attratte nell'orbita dell'attività consultiva per *"effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".*

La funzione consultiva, inoltre, non può svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possano formare oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti o dinanzi ad altro giudice.

La questione sottoposta all'esame della Sezione pone una problematica interpretativa che ha indubbi riflessi finanziari e gestionali, afferendo alla materia dei limiti di spesa e delle assunzioni negli enti locali. Nel caso in esame, la formulazione letterale della richiesta del Comune è riferita a fattispecie concrete; si ritiene, tuttavia, che, avendo comunque ad oggetto l'interpretazione di norme, la Sezione possa esprimersi sulla fattispecie astratta, individuare gli istituti giuridici e le norme di carattere generale sottesi alla richiesta medesima, desumendone principi di carattere generale, e rendere quindi il parere richiesto.

Alla luce delle considerazioni che precedono il parere è ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

Merito

Considerato che la disciplina relativa alla spesa di personale ed ai limiti assunzionali applicabile agli enti locali è mutata più volte negli ultimi anni, al fine di affrontare il quesito proposto dal Comune istante, appare opportuno procedere, preliminarmente, ad una sintetica ricostruzione del quadro normativo vigente per gli enti sottoposti alle regole del patto di stabilità interno.

Viene innanzi tutto in rilievo la disciplina sul patto di stabilità, in quanto gli enti assoggettati a tale disciplina sono tenuti a contenere le spese di personale nell'ambito del rispetto dei vincoli generali posti dalla disciplina del patto medesimo. Rileva, poi, la previsione secondo cui il rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente costituisce condizione indispensabile (ai sensi dell'art. 76, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112) per poter procedere *"...ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto"*.

Inoltre, l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevede che *"... gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi*

contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali". Tale norma è sempre stata interpretata dalla Corte nel senso che il parametro di riferimento per la riduzione di spesa non può che essere rappresentato dalla omologa voce di spesa dell'anno immediatamente precedente, emergendo la volontà del legislatore di avviare un meccanismo virtuoso di riduzione strutturale della stessa in termini progressivi e costanti, coerentemente con il quadro normativo che impone la programmazione dei fabbisogni e l'ottimizzazione delle risorse disponibili (Cfr. *ex multis* Sezione delle Autonomie, delibere 2/SEZAUT/2010/QMIG e 3/SEZAUT/2010/QMIG).

Il successivo comma 557-*bis* definisce il perimetro contenitivo del comma 557 precisando che *"... costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente"*.

Il comma 557-*ter* aggiunge poi che in caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, secondo cui *"...è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione"*.

Al fine di delineare un quadro completo della disciplina è opportuno richiamare anche l'art. 76, comma 7, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, che nella versione da ultimo modificata dall'art. 4, comma 103, lett. a), L. 12 novembre 2011, n. 183, stabilisce che *“e' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente”*. In pratica, con la c.d. legge di stabilità 2012 e a partire dal 1° gennaio del medesimo anno, la percentuale di incidenza della spesa di personale su quella corrente, precedentemente ridotta al 40 per cento (a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010), è stata riportata al 50 per cento; si è poi precisato che le assunzioni consentite nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente sono solo quelle a tempo indeterminato. Per le assunzioni a tempo determinato, invece, l'art. 4, comma 102, lett. b), L. 12 novembre 2011, n. 183, ha esteso agli enti locali, quale principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la disciplina già precedentemente prevista direttamente per le amministrazioni dello Stato e, quale principio generale di coordinamento, per le regioni e le province autonome dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (50 per cento della spesa sostenuta allo stesso titolo nel 2009).

Per gli enti particolarmente virtuosi, invece, in cui l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per *turn-over* che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (funzioni di polizia locale).

Ai fini del computo dell'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente il predetto art. 76, comma 7, stabilisce che vanno considerate anche le spese sostenute dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni

amministrative di natura pubblicistica con esclusione delle società quotate su mercati regolamentari. Su tale modalità di "consolidamento" si è recentemente pronunciata la Sezione delle Autonomie con delibera 14/2011/AUT/QMIG.

Dal quadro normativo delineato emergono, dunque, due distinte disposizioni: una riferita ad un limite quantitativo di carattere generale, parametrato sull'incidenza massima che la spesa di personale può presentare rispetto alle spese correnti (50%, soglia valevole per tutti gli enti locali, siano essi soggetti o meno al patto) e l'altra riferita ad un limite specifico in ordine alle nuove assunzioni consentite (20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente). Tale seconda disposizione ha come destinatari solo gli enti sottoposti alle regole del patto di stabilità interno in quanto, per quelli non sottoposti al patto di stabilità, la disciplina contenuta nel comma 562, dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevede espressamente uno specifico vincolo per procedere a nuove assunzioni, limite espressamente riferito *"alle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato intervenute nell'anno precedente"* (Cfr. Sezioni Riunite, delibere n. 3/CONTR/11, n. 4/CONTR/11 e n. 5/CONTR/11).

Giova ricordare, inoltre, che con deliberazione n. 27/2011/CONTR, depositata in data 12 maggio 2011, le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno precisato che l'accezione "spesa di personale", tendenzialmente univoca, è suscettibile di diverse configurazioni in ragione delle finalità perseguite dalle norme che di volta in volta vi fanno riferimento. Non si tratta naturalmente di figure ontologicamente diverse, ma di aggregazioni che possono essere suscettibili di diversa composizione. In tal senso, per l'applicazione del divieto di cui all'art. 76, comma 7, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, l'aggregato "spese di personale" da prendere in considerazione è quello complessivo, al lordo di tutte le voci che invece vengono escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica ai sensi del comma 557 dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni. Per cui, *"al fine di verificare il rispetto dei parametri d'incidenza tra le spese di personale e la spesa corrente, l'aggregato spese di personale può essere direttamente riferito a quello già impiegato per l'applicazione del comma 557 ... ma è necessario operare un correttivo, per ristabilire l'equilibrio del confronto con l'insieme della spesa corrente. In tale prospettiva vanno incluse nell'aggregato "spesa del personale" le voci escluse ai fini dell'applicazione del comma 557"*.

Con la stessa delibera le Sezioni riunite hanno precisato che per la verifica del limite di incidenza della spesa di personale su quella corrente, bisogna fare riferimento al dato degli impegni da desumere dal rendiconto del precedente esercizio approvato dal Consiglio, salvo la possibilità, in presenza di esigenze particolari di procedere ad assunzioni prima dell'approvazione del documento ufficiale, di fare riferimento a documenti quali lo schema di rendiconto approvato dalla giunta o quello predisposto dagli uffici.

In conclusione, per gli enti sottoposti alle regole del patto di stabilità, si può affermare che:

- l'art. 76, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 prevede il divieto di procedere "...ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo" e "con qualsivoglia tipologia contrattuale" per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità nell'esercizio precedente;
- i commi 557 e 557 *ter*, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dettano la disciplina di riferimento in relazione, rispettivamente, ai vincoli di riduzione della spesa di personale ed alla sanzione-limitazione derivante dal mancato rispetto dei vincoli stessi;
- il primo periodo dell'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (che si applica a tutti gli enti, siano essi sottoposti o meno alle regole del patto di stabilità) pone in relazione l'obbligo di riduzione del tetto di spesa del personale con il volume generale delle spese correnti dell'ente locale, con la conseguenza che qualora l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti (a decorrere dal 1° gennaio 2012) è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale "a qualsiasi titolo" e con "qualsivoglia tipologia contrattuale";
- il secondo periodo dell'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, disciplina il limite specifico in ordine alle nuove assunzioni consentite qualora l'incidenza della spesa di personale su quella corrente sia inferiore al 50 per cento (a decorrere dal 1° gennaio 2012); in altri termini, gli enti locali in cui la spesa per il personale incide in misura inferiore al 50 per cento rispetto alla spesa corrente possono procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato mediante una parziale reintegrazione dei dipendenti cessati nell'anno precedente (nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente), purché ciò non determini

comunque un aumento del volume della spesa per il personale in termini assoluti (art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296).

L'ente istante chiede in sostanza come coordinare i predetti vincoli, nella loro applicazione pratica, con le disposizioni che regolano la materia delle nuove assunzioni. In particolare viene evidenziato che, considerati i termini previsti per l'approvazione del bilancio di previsione, nonché la tempistica che le vigenti disposizioni impongono alle procedure concorsuali, risulta estremamente improbabile riuscire a concludere un concorso, con la conseguente assunzione dei vincitori, nello stesso anno in cui le assunzioni vengono programmate. Si porrebbe, quindi, il problema di come contabilizzare le somme previste per le assunzioni programmate ma non effettuate nell'anno di riferimento. Infatti, secondo le prospettazioni dell'ente, da un punto di vista formale, *"...tali somme, se non vengono impegnate, devono essere escluse dalla spesa per il personale. In questo modo, tuttavia, nell'anno successivo l'ente avrebbe grosse difficoltà ad effettuare le nuove assunzioni previste nella programmazione dell'anno precedente. Infatti le nuove assunzioni, previste per un anno ed effettuate nell'anno successivo, determinerebbero una spesa per il personale inevitabilmente superiore a quella dell'anno precedente, atteso che in quest'ultima non viene conteggiata la spesa per le nuove assunzioni, previste ma non effettuate nell'anno di riferimento, con conseguente violazione di uno dei limiti imposti dalla vigente normativa"*. In sostanza si sostiene che se le somme non fossero comunque impegnate nell'anno in cui sono previste le assunzioni poi slittate concretamente all'anno successivo, dal raffronto dei dati di rendiconto dei due esercizi emergerebbe un aumento degli impegni di spesa di personale nell'anno in cui le assunzioni sono effettivamente realizzate.

In realtà, ai fini del rispetto della disposizione di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, secondo cui *"... gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia ..."* e nell'ottica del raffronto con l'omologa voce di spesa dell'anno immediatamente precedente, occorre accogliere l'interpretazione che, oltre ad ispirarsi ai principi basilari di ragionevolezza e proporzionalità, meglio si attaglia alla finalità della norma. La *ratio*, infatti, è quella di assicurare una riduzione tendenziale di tale spesa in termini progressivi e costanti senza tuttavia compromettere la possibilità di un parziale *turn over*, pur consentito dal legislatore a condizione che vengano

rispettati gli ulteriori stringenti vincoli di cui si è detto. Pertanto, qualora siano programmate nuove assunzioni in un determinato esercizio, nel rispetto dei limiti e della disciplina dettati dal legislatore, e siano avviate le relative procedure, appare coerente con il quadro legislativo delineato consentire all'ente di portarne a conclusione l'iter anche se le assunzioni dovessero essere concretamente effettuate nell'esercizio successivo. Ciò, naturalmente, a condizione che lo slittamento sia dovuto a cause non imputabili all'ente stesso.

In tal senso, la programmazione di nuove assunzioni con avvio delle relative procedure determina un "effetto prenotativo" nello stesso anno sulle relative somme ai soli fini del disposto di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, senza che ciò comporti una prenotazione di impegno in senso contabile. Ne consegue che quando e se nell'anno successivo le assunzioni verranno concretamente effettuate con impegno delle relative spese, si dovrà tener conto, ai fini del raffronto con le spese dell'anno precedente ai sensi del predetto comma 557, delle spese che seppur non impegnate risultano "prenotate" nel precedente esercizio.

Non appare invece conforme ad una corretta gestione contabile l'espedito di impegnare comunque le spese per le nuove assunzioni nell'esercizio in cui, di fatto, non si sono ancora realizzate e, quindi, in assenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata. Ai sensi dell'art. 183, comma 2, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, infatti, l'approvazione del bilancio e le successive variazioni dello stesso determinano l'automatica costituzione di impegno sui relativi stanziamenti per le spese relative al *"... trattamento economico tabellare già attribuito al personale dipendente e per i relativi oneri riflessi"*. E' da escludere quindi che l'impegno automatico possa riguardare, invece, il futuro ed eventuale trattamento economico del personale per il quale non sussiste ancora alcun rapporto di lavoro con l'ente. Né pare possibile richiamare il successivo comma 3 del predetto art. 183 che riguarda più propriamente i bandi di gara e secondo cui *"durante la gestione possono anche essere prenotati impegni relativi a procedure in via di espletamento"* in quanto la norma prevede espressamente che i relativi provvedimenti *"... per i quali entro il termine dell'esercizio non è stata assunta dall'ente l'obbligazione di spesa verso i terzi decadono e costituiscono economia della previsione di bilancio alla quale erano riferiti, concorrendo alla determinazione del risultato contabile di amministrazione di cui all'articolo 186"*. Del resto lo stesso regolamento di contabilità del Comune di Potenza che, ai sensi dell'art. 183, comma 9,

disciplina le modalità con le quali i responsabili dei servizi assumono atti di impegno, all'art. 39 prevede che *“L'impegno è il momento finale della prima fase del procedimento di spesa, a conclusione del quale, sussistendo un'obbligazione giuridicamente perfezionata, sono determinati ed individuati i seguenti elementi costitutivi: a) la somma da pagare; b) il soggetto creditore; c) la ragione del debito; d) il vincolo costituito sullo stanziamento di bilancio”* e che *“elemento costitutivo dell'impegno di spesa è un rapporto obbligatorio perfezionatosi entro il termine dell'esercizio che fa gravare sull'ente un'obbligazione pecuniaria e che potrà produrre nell'esercizio il pagamento delle somme oppure la formazione di un debito da estinguere”*. Il successivo art. 42, poi, nell'elencare le spese impegnate automaticamente con la deliberazione di approvazione di bilancio o successive variazioni fa riferimento al *“trattamento economico tabellare già attribuito al personale dipendente e relativi oneri riflessi, di competenza dell'anno”*, aggiungendo quindi un'ulteriore precisazione rispetto al dettato dell'art. 183, comma 2, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Basilicata.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente e al Presidente del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella camera di consiglio del 23 febbraio 2012.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
F.to Dott. **CIRO VALENTINO**

I COMPONENTI

F.to Dott. **GIUSEPPE TETI**

F.to Dott. **DONATO LUCIANO** - relatore

Depositata in Segreteria il 23 febbraio 2012
II FUNZIONARIO
per il PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. **FRANCESCO MICUCCI**