



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 89/2012/PAR

Parere n. 13/2012

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione	dr. Ciro Valentino	Presidente
Consigliere	dr. Rocco Lotito	Componente
Primo Referendario	dr. Giuseppe Teti	Componente-relatore
Referendario	dr. Donato Luciano	Componente

nella Camera di consiglio del 25 maggio 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 e nell'adunanza del 4 giugno 2009, delibera n. 9/Sez.Aut./2009;

Vista la Delibera n. 54/CONTR/10 resa dalle Sezioni Riunite in sede di controllo in data 21 ottobre e 8 novembre 2010, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009 n. 102;

Vista la richiesta di parere, *ex art.* 7, comma 8, della legge n. 131/2003, formulata dal Sindaco del Comune di Castelsaraceno con nota prot. n. 7005 del 27 dicembre 2011;

Vista l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 90 del 25 maggio 2012, con la quale la richiesta di parere è stata deferita all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta ed è stato nominato relatore il Magistrato dr. Giuseppe Teti;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

1. - In fatto

1.1 - Il Sindaco del Comune di Castelsaraceno rappresenta che, a decorrere dal corrente anno 2012, anche gli enti locali devono adeguarsi a quanto disposto dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 (convertito con L. n. 122/2010, successivamente modificato dalla L. n. 183/2011), secondo il quale la possibilità di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa è contenuta entro il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Anche la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le suddette finalità, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.

Tali disposizioni, per espressa disposizione di legge, costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali devono adeguarsi le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

1.2 - Ciò posto, con l'istanza in epigrafe si intende conoscere il motivato avviso di questa Sezione regionale di controllo in ordine, sostanzialmente, alla applicazione del limite di spesa anche per l'utilizzo di soggetti occupati in Lavori Socialmente Utili (L.S.U.). Secondo la soluzione suggerita e ritenuta preferibile dallo stesso

istante, questa voce di spesa andrebbe esclusa da quelle soggette al limite del 50% ritenendosi applicabile, per analogia, il principio di diritto sotteso alla pronuncia resa dalla Sezioni Riunite della Corte con delibera n. 7/CONTR/11, del 16 dicembre 2010, depositata il 7.2.2011. Con tale deliberato, infatti, si è ritenuto di escludere dalla composizione della spesa per studi e consulenze (anch'essa oggetto di tagli disposti dello stesso D.L. 78/2010, art. 6, comma 7) gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti, pubblici o privati. In entrambi i casi, sostiene il Comune interessato, lo scopo della norma è quello di far conseguire dei risparmi sul bilancio del singolo ente e non già quello di impedire o ridurre *tout court* le spese connesse alle predette prestazioni, a prescindere dall'impatto sul bilancio dell'ente. Nel caso dei lavoratori socialmente utili, la relativa spesa, osserva ancora il Sindaco del Comune istante, è finanziata per il 90% mediante trasferimenti statali e regionali, a destinazione vincolata. Pertanto, dall'applicazione della norma imitatrice in commento non scaturirebbero benefici sul bilancio comunale, giacché il contenimento della relativa spesa si risolverebbe nel minore utilizzo dei trasferimenti.

2. - In diritto

1. Sull'ammissibilità della richiesta

1.1 La richiesta di parere è senz'altro ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto presentata da un soggetto legittimato (il sindaco del comune).

1.2 Del pari ammissibile è sotto il profilo oggettivo in quanto le questioni sollevate con la richiesta di parere sopra riportata concernono la materia della contabilità pubblica - alla quale resta comunque circoscritta l'attività consultiva che può essere resa dalle Sezioni regionali della Corte dei conti, *ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003*, secondo la definizione precisata dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 54/2010 in premessa citata - e riguardano temi di carattere generale che si prestano a essere esaminati da un punto di vista astratto (con esclusione di valutazione e pareri su casi specifici) e preventivo rispetto all'agire amministrativo.

2. nel merito

2.1 - La questione principale verte sul quesito se anche le spese per il personale utilizzato in lavori socialmente utili (L.S.U.) sono da assoggettare o meno alla limitazione di cui al comma 28, dell'art. 9, del D.L. n. 78/2010. Solo dopo aver

individuato un percorso argomentativo idoneo a risolvere questo dubbio interpretativo sulla esatta estensione della norma di legge, ci si potrà porre la diversa questione se dagli eventuali “tagli” possano o meno essere esclusi i trasferimenti regionali a copertura del 90% della spesa impegnata per gli stessi LL.SS.UU., sulla scorta del ragionamento svolto dalle SS.RR. con la delibera n. 7/2011 sopra citata. Il quesito, infatti, superando il dato letterale con il quale è stato posto, concerne la individuazione delle fattispecie ricadenti nel perimetro segnato dalla norma di legge, onde dirimere il dubbio se in esso sia compreso o meno il rapporto incorrente con i lavoratori socialmente utili, e non già l’ambito di estensione di un principio enunciato in sede consultiva dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, né riguarda, in via principale, la ricorrenza o meno dell’analogia tra il caso colà rappresentato e quello oggi all’esame di questa Sezione.

2.2 - La disposizione di legge che qui rileva (art. 9, comma 28, D.L. cit., nel testo vigente), stabilisce che le amministrazioni dello Stato ivi indicate possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 (art. 4-ter del D.L. n. 16/2012, convertito con L. n. 44/2012, ove sono previste anche altre deroghe per specifici comparti non di interesse ai fini del presente parere).

Destinatari diretti della disposizione sono, in primo luogo, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui

all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni. Secondo l'originario testo del decreto legge (come risultante dalla sua conversione), a questa disposizione, che è espressione di principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica, avrebbero dovuto adeguarsi le regioni, le province autonome, e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Gli enti locali non erano stati espressamente menzionati tra quelli assoggettati a questo specifico taglio, pur essendo (e tuttora continuano ad esserlo) destinatari di altre norme contenute nello stesso decreto legge, ugualmente limitative della spesa, in particolare la spesa di personale calcolata quale saldo complessivo delle diverse voci che la compongono (art. 14). Con la modifica apportata dalla legge n. 183 del 12 novembre 2011 è stato imposto anche agli Enti Locali, che vogliono continuare ad avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di co.co.co., di ridurre la spesa nella misura del 50% di quella sostenuta per le medesime finalità nel 2009. Successivamente, l'art. 1, comma 6-bis, del D.L. n. 216/2011, ha posticipato all'1.1.2013 l'applicazione delle disposizioni di cui al citato art. 9, comma 28, *“(...) ai lavoratori socialmente utili coinvolti in percorsi di stabilizzazione già avviati ai sensi dell'articolo 1, comma 1156, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle risorse già disponibili nel bilancio degli enti locali”*.

In disparte lo slittamento del termine di decorrenza dei tagli di spesa per le specifiche fattispecie sopra segnalate, l'interesse che ha mosso l'Ente a conoscere il parere di questa Sezione circa la riconducibilità alla fattispecie in questione anche delle risorse destinate al personale utilizzato in lavori socialmente utili (L.S.U.), permane attuale con riferimento alla generalità dei LL.SS.UU. al momento non coinvolti in processi di stabilizzazione ai sensi dell'art. 1, comma 1156, L. n. 296/2006.

2.3 – Si ritiene opportuno prendere le mosse da alcune considerazioni di ordine sistematico che possono aiutare a meglio individuare il modo di operare della norma nei riguardi degli EE.LL.

La norma è costruita distinguendo due raggruppamenti di spese. Da un lato, le spese sostenute (dalle pubbliche amministrazioni ivi indicate) per potersi avvalere del

personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Dall'altro, le spese relative a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni.

Secondo una lettura che tenga conto del dato letterale e della struttura sintattica del testo, per le spese del primo gruppo (personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa), la riduzione del 50% è da ritenersi prescritta per *“la spesa (complessivamente) sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”*, mentre per le spese del secondo gruppo (personale con contratti di formazione-lavoro, altri rapporti formativi, somministrazione di lavoro), non potendo la spesa essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta *“per le rispettive finalità nell'anno 2009”*, la riduzione deve intendersi riferita a ogni singola categoria di spesa.

Tuttavia, se tale interpretazione può essere sostenibile con riferimento alle spese degli enti per i quali la disposizione era ed è di immediata e diretta applicazione, essa troverebbe invece ostacoli di ordine sistematico di non poco momento se riferita agli Enti Locali.

Si è già detto che la norma di cui qui si tratta è espressione di principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica, di guisa che ad essi devono adeguarsi le regioni, le provincie autonome e gli enti locali e quelli del SSN.

Giova ricordare che, secondo un ormai consolidato orientamento della Corte costituzionale (decisione n. 169/2007, richiamata in Corte Cost., n. 108/2011), il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente imporre agli enti dotati di autonomia, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti stessi (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, essi debbono riguardare l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – la crescita della spesa

corrente degli enti autonomi. In altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 88 del 2006, n. 449 e n. 417 del 2005, n. 36 del 2004). Da tali pronunce può desumersi che, perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è necessario che esse soddisfino i seguenti requisiti: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

Quanto al primo requisito è stato ritenuto che la spesa complessiva di personale, come aggregato di voci, essendo una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico (sentenza n. 4 del 2004), pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato di spesa di parte corrente.

Quanto alle modalità di intervento, una disciplina di principio risponde al secondo requisito se non prescrive ai suoi destinatari alcuna modalità per il conseguimento dell'obiettivo di contenimento della spesa per il personale, ma lascia libere le Regioni di individuare le misure a tal fine necessarie [la Corte, in altre occasioni, ha dichiarato illegittime disposizioni di leggi finanziarie perché stabilivano limiti puntuali a specifiche voci di spesa quali quelle per viaggi aerei (sentenza n. 449 del 2005), per assunzioni a tempo indeterminato (sentenze n. 88 del 2006 e n. 390 del 2004), per studi e incarichi di consulenza, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, acquisti di beni e servizi (sentenza n. 417 del 2005)].

Una lettura della norma oggetto del richiesto parere, sostenuta da canoni ermeneutici costituzionalmente orientati, porta a ritenere preferibile l'interpretazione secondo la quale – tanto per la spesa sostenuta per potersi avvalere del personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, quanto per la spesa sostenuta per i

contratti di formazione-lavoro, per altri rapporti formativi, per la somministrazione di lavoro nonché per il lavoro accessorio - la riduzione del 50% imposta agli Enti Locali opera con riferimento a ciascun aggregato di spesa e non a ciascuna, singola, voce.

In tal senso si è già espressa questa Sezione con il precedente parere n. 8/2012 (delib. 74/2012). In via ulteriormente argomentativa può soccorrere il citato art. 4-ter, comma 12, D.L. 2 marzo 2012, n. 16, che, nel modificare il comma 28 dell'articolo 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, ha previsto che per gli enti locali, a partire dal 2013, il predetto limite di spesa del 50% *“può essere superato per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”*. Questa disposizione evidenzia che per talune funzioni e per i soli enti locali il limite è rappresentato dalla spesa complessivamente sostenuta (per assolvere dette funzioni) e non già da quanto speso in relazione alla singola tipologia di contratto o alla natura del rapporto.

Quanto alle particolari modalità applicative mediante le quali l'ente locale può adeguare il proprio ordinamento ai principi generali espressi nella norma in esame, può farsi rinvio alla citata delibera delle SS.RR. della Corte dei conti, n. 11/CONTR/2012 del 2 aprile 2012.

2.4 – Venendo a trattare del genere di spesa, non sembra dubitabile che il legislatore abbia inteso far riferimento a spese *latu sensu* “di personale”. Elemento rilevante per ritenere una determinata spesa assoggettata alla prescritta riduzione non è la forma o il *nomen iuris* del contratto da cui scaturisce l'obbligazione pecuniaria, quanto la natura del rapporto regolato. Si osservi che, in questo contesto, il legislatore ha inteso comprendere anche la spesa per il lavoro accessorio che, secondo la definizione dell'art. 70, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 276/2003, è una prestazione di lavoro, anche su committenza pubblica, occasionalmente resa nell'ambito di *“manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà”*. Sul punto, anche la citata delibera n. 11/2012 delle Sezioni Riunite ha ritenuto che, per raggiungere l'obiettivo di contenimento complessivo della spesa, l'ente può agire indifferentemente su ciascuno dei livelli di

spesa previsti in bilancio per le “*varie di tipologie di personale non riconducibili al rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato*”.

In definitiva le spese qui considerate sono quelle sostenute per l’acquisizione di prestazioni lavorative, di varia specie e a vario titolo, rese a favore dell’Ente, comprensive anche degli oneri accessori in senso ampio.

In merito ai lavoratori socialmente utili, la Sezione, richiamando quanto di recente affermato nel parere n. 11/2012 (delib. n. 78/2012), depositato l’8 maggio 2012, ritiene che tali spese siano senz’altro da ricondurre nella logica della disposizione in argomento se sostenute per acquisire prestazioni da utilizzare nell’organizzazione delle funzioni e dei servizi dell’Ente. Non è così, invece, quando la spesa non risponde a siffatta ragione, perché i lavoratori utilizzati, a condizione di non essere interessati da processi di stabilizzazione, mantengono la loro iniziale peculiarità, consistente nello svolgimento di attività che hanno per oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva, a fronte di un assegno di natura previdenziale.

Spetta, poi, agli organi del Comune verificare se, nel concreto, i rapporti intercorrenti con i LL.SS.UU. corrispondono a misure economiche di natura previdenziale o assistenziale, o invece sono spese per l’acquisto all’Ente di prestazioni dal contenuto lavorativo. L’esame, onde evitare che l’esito possa dar luogo a condotte illecite disciplinarmente e fonte di responsabilità erariale (*ex art. 9, comma 28 cit.*), deve essere condotto con particolare attenzione e rigore in ragione della varietà dei contenuti delle prestazioni rese dai cc.dd. LL.SS.UU.

2.5 – Resta, ora da rispondere all’ultimo quesito posto: se per i lavoratori socialmente utili, posto che la relativa spesa, ricorrendo le condizioni innanzi dette, sia da assoggettare alle riduzioni in esame, si possano escludere dalla riduzione medesima i trasferimenti regionali che, nella fattispecie, come riferito dal Comune istante, ammontano al 90% della spesa sostenuta. A tal fine si richiama, per analogia, quanto ritento con il parere n. 7/2011 delle Sezioni Riunite [che ha escluso dai tagli alla spesa per studi e consulenze (anch’essa oggetto di tagli disposti dello stesso D.L. 78/2010, art. 6, comma 7) gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti, pubblici o privati]. In entrambi i casi, sostiene il Comune interessato, lo scopo della norma è di far conseguire dei

risparmi sul bilancio del singolo ente e non già quello di impedire o ridurre *tout court* le spese connesse alle predette prestazioni, a prescindere dall'impatto sul bilancio dell'ente.

Ritiene la Sezione che non è corretto fare applicazione dell'analogia dal momento che non vi sono lacune da colmare. Del pari non è corretto ritenere che le due fattispecie siano assimilabili, dal momento che diversa è la *ratio* che le sostiene.

In verità, il D.L. n. 78 del 2010 contiene, al suo interno, una articolata serie di disposizioni che si traducono, in concreto, nella riduzione di taluni voci di spesa incidenti sui bilanci di pubbliche amministrazioni, statali, centrali o locali, o, comunque, in una limitazione della loro espansione. Alcune disposizioni sono espressione di una potestà legislativa esclusiva (ad esempio, l'art. 5, commi 6-11) e, quindi, si applicano direttamente e immediatamente anche nei confronti di Regioni ed EE.LL. Altre sono espressione di potestà legislativa concorrente e, dunque, costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica (ad esempio, l'art. 6, *ex* comma 20).

La tipologia delle spese soggette a limitazioni è estremamente variegata, anche in relazione ai soggetti destinatari, comprendendo, a titolo esemplificativo, ora le spese per organi politici e apparati amministrativi, ora talune spese di minuto dettaglio (come le sponsorizzazioni, talune missioni, i rimborsi, l'acquisto e la manutenzione di autovetture, etc.), altre volte le spese per la retribuzione del personale e per la loro formazione.

Le finalità sottese alle varie disposizioni non sono riconducibili sempre a un unico e comune fattore. Ancorché la conseguenza concreta sia, per tutte, come detto, una riduzione o un contenimento della spesa, vi sono casi in cui la finalità perseguita dalla norma non coincide con la sua conseguenza (la riduzione della spesa). È questo, ad esempio, il caso della disposizione contenuta nell'art. 6, comma 7, del D.L. n. 78/2010, citato dallo stesso Ente istante. Qui, infatti, lo scopo dichiarato dalla norma, che il legislatore ha inteso perseguire imponendo vincoli alla spesa annua per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, è quello di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni e non già di ridurre *tout court*, le spese

connesse a suddette prestazioni, a prescindere dall'impatto sul bilancio dell'ente (cfr. Corte conti, Sezioni Riunite, n. 7/CONTR/11).

Non così, invece, per il caso che qui ci occupa, dove la finalità della norma è proprio nel senso di determinare la contrazione di talune voci di spesa del personale riducendone (per regioni ed enti locali, gli importi complessivi) nella misura del 50% di quella sostenuta nel 2009 (o nel triennio 2007-2009).

Ora, la pretesa di sottrarre dal computo della spesa i contributi messi a disposizione dalla Regione Basilicata deve fare i conti con alcuni postulati del sistema di bilancio. Il "Principio dell'unità" di bilancio secondo il quale, poiché l'ente locale è una entità giuridica unitaria, unitario, pertanto, deve essere il suo bilancio di previsione ed il rendiconto. I documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti a determinati e specifici impieghi, salvo diversa disposizione normativa. Quindi il complesso delle entrate finanzia l'ente pubblico e serve a far fronte al complesso delle sue spese (para. 30). Il "Principio dell'universalità" secondo il quale è necessario ricomprendere nel sistema di bilancio tutte le finalità e gli obiettivi di gestione, nonché i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali riconducibili all'ente locale, al fine di fornire una rappresentazione veritiera e corretta dell'andamento dell'ente (para. 32). Il "Principio dell'integrità", che richiede che nel bilancio di previsione e nel conto del bilancio non vi siano compensazioni di partite. È quindi vietato iscrivere le entrate al netto delle spese sostenute per la riscossione e, parimenti, di registrare le spese ridotte delle correlate entrate (para. 36).

Quanto ai principi contabili, il principio n. 1, para 50, definisce "l'unità elementare dell'entrata" come "risorsa", che individua specificatamente l'oggetto dell'entrata e riguarda la dotazione di mezzi di cui l'ente può disporre al fine di impiegarli nell'esercizio della propria attività. Le risorse sono indistintamente destinate ad essere impiegate nelle diverse attività di competenza dell'ente. Soltanto la legge può disciplinare la destinazione di risorse specifiche a particolari e precisate attività. Si tratta di risorse che individuano entrate aventi vincolo di specifica destinazione stabilito per legge. Per tutte le altre, vale il principio dell'unità del sistema di bilancio come enunciato dalla legge ed interpretato dal documento Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali.

Le considerazioni che precedono non consentono di pervenire agevolmente alla conclusione auspicata dall'Ente istante.

È di immediata percezione che, data la necessità di ridurre la quota di spesa a carico dell'ente nella misura del 50%, anche la quota di spesa a carico della Regione debba essere di altrettanto ridotta. Diversamente, anche l'apporto di ciascuno in relazione al totale della spesa non sarebbe più quello previsto e autorizzato.

In ogni caso, la misurazione della spesa per alcune categorie di prestazioni lavorative, che in questo caso il legislatore richiede per disporre la riduzione, non può prescindere dal criterio legale di contabilizzazione e rappresentazione in bilancio della spesa stessa. In altre parole, tolti i casi in cui è il legislatore stesso che interviene a disciplinare direttamente la composizione degli aggregati rilevanti di spesa, ora inserendo voci che ne sarebbero escluse, ora sottraendo voci che, altrimenti, sarebbero naturalmente incluse (ad es. art. 204 TUEL), e tolti i casi in cui la rappresentazione persegue finalità diversa da quella propria e tipica del sistema di bilancio degli EE.LL., giusta quanto osservato dalle Sezioni Riunite di questa Corte dei conti con delibera n. 27/CONTR/2011, l'operazione di quantificazione deve essere condotta rimanendo aderenti ai criteri stabiliti per dare esatta e veritiera rappresentazione delle spese stesse nel sistema di bilancio dell'Ente.

Diversamente opinando si dovrebbe ritenere che, per neutralizzare la rilevanza contabile di parte delle spese di personale, sia sufficiente allocare la loro copertura finanziaria nelle risorse regionali apprestate a titolo di contributi al comune per quelle stesse spese. L'insostenibilità di siffatta tesi è resa ancor più evidente ove si consideri che il precetto di cui all'art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010 prevede, per la sua inosservanza, sanzioni disciplinari e responsabilità erariale (*"Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale"*).

Conseguentemente, l'ente, nel ridurre la spesa complessivamente impegnata, secondo modalità compatibili con la disciplina introdotta dalla normativa in esame per le categorie di personale rientrante in uno degli aggregati descritti nella norma, potrà trovarsi a dover ridurre anche la spesa complessivamente impegnata per il personale occupato in lavori socialmente utili che, naturalmente, comprende anche

quella parte di spesa che trova la sua fonte finanziaria di provvista nel trasferimento di risorse correnti della Regione.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Basilicata, in relazione alla richiesta inoltrata dal Sindaco del Comune di Castelsaraceno con la nota in epigrafe citata.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente ed 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 25 maggio 2012.

IL PRESIDENTE
F.to Dott. **Ciro VALENTINO**

I MAGISTRATI

F.to Dott. **Rocco LOTITO**

F.to Dott. **Giuseppe TETI** – relatore

F.to Dott. **Donato LUCIANO**

Depositata in Segreteria il 25 maggio 2012

IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. **Giovanni CAPPIELLO**