

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 26 luglio 2013, composta dai magistrati:

Raffaele Del Grosso	Presidente
Luca Fazio	I Referendario
Chiara Vetro	I Referendario relatore
Rossana De Corato	Referendario

ha assunto la seguente

Deliberazione n.138/PAR/2013

Sulla richiesta di parere n. 10067 del 17 giugno 2013, formulata dal Sindaco del Comune di Cisternino (BR) e pervenuta in data 20 giugno 2013, prot. n. 1969;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista l'ordinanza n. 51/2013, con cui è stata convocata la Sezione regionale di controllo per la data odierna;

Udito nella camera di consiglio il relatore, dott.ssa Chiara Vetro.

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Cisternino, partendo da una vicenda minuziosamente descritta nei suoi vari passaggi, concernente una procedura di mobilità – per cause estranee alla volontà dell'Ente ancora non conclusa – chiede a questa Sezione un parere sulla possibilità di *condividere il principio espresso dalla Sezione Regionale di controllo per la Basilicata con deliberazione n. 2/2012/PAR, ..., in base al quale "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".*

Essendosi, nel caso di specie, verificato uno slittamento temporale delle assunzioni, rispetto a quanto previsto nel programma triennale approvato in data 12.3.2013, la conseguenza è stata una minore spesa rispetto alle previsioni di bilancio 2013. Il Comune s'interroga, dunque, sulla possibilità che tale prenotazione, con avvio, ma mancata conclusione nell'esercizio in corso delle relative procedure, possa determinare un effetto prenotativo ai soli fini dell'art. 1 comma 557 legge n. 296/2006, senza che ciò comporti una prenotazione d'impegno in senso contabile.

DIRITTO

Occorre preliminarmente accertare l'esistenza dei requisiti, soggettivi ed oggettivi, indispensabili all'ammissibilità della richiesta di parere. La legge 5 giugno 2003, n. 131, infatti, ampliando le funzioni di controllo di questa Corte e ridefinendone i contenuti in senso collaborativo nei confronti delle Amministrazioni locali, ha previsto che i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica, *di norma*, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, *se istituito*. Non può considerarsi, dunque, ostativo alla ricevibilità della presente richiesta di parere la mancanza, nella Regione Puglia, del Consiglio stesso, allo stato istituito (L.R. n.29 del 26 ottobre 2007) ma ancora non operante. La presente richiesta di parere appare dunque ricevibile sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune, legale rappresentante *pro tempore* dell'Ente e, come tale, soggetto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Occorre poi esaminare se ricorrano, nella fattispecie, i requisiti di ordine oggettivo necessari perché possa essere attivata la funzione consultiva della Sezione. E' necessario, cioè, verificare se la questione prospettata dal Comune sia attinente alla materia della contabilità pubblica e se non siano presenti altri elementi che impediscano di rendere il parere di cui trattasi, atteso che la funzione consultiva intestata a questa Corte può essere espletata a condizione che le richieste di pareri abbiano ad oggetto questioni afferenti alla materia della contabilità pubblica; prospettino questioni di carattere generale, che non siano, cioè, finalizzate all'adozione di specifici atti di gestione e che non riguardino provvedimenti già presi o attività già espletate; che il parere da rendere non interferisca con eventuali iniziative giudiziarie - attuali o potenziali - ovvero con altre funzioni intestate alla Corte stessa.

Con riferimento al primo profilo va evidenziato che, nel concetto di "contabilità pubblica", le Sezioni Riunite, con delibera n.54 del 17 novembre 2010, hanno fatto rientrare tutti i 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 finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". La richiesta di parere in esame, in quanto concernente l'applicazione di norme attinenti la spesa

pubblica, rientra nella nozione di contabilità pubblica appena illustrata e può, sotto questo primo profilo, considerarsi ammissibile.

Trattasi inoltre di quesito riguardante la generale applicazione di norme di legge, ed afferente a questioni non oggetto di iniziative giudiziarie, attuali o potenziali, di questo o di altro giudice. Occorre, infatti, evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con eventuali successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria).

Passando al merito della questione, il problema che si pone è, dunque, come contabilizzare le somme previste per le assunzioni programmate ma non effettuate nell'anno di riferimento. A voler negare l'effetto prenotativo appena ipotizzato, infatti, dal raffronto dei dati di rendiconto dei due esercizi potrebbe emergere un aumento degli impegni di spesa di personale nell'anno in cui le assunzioni sono effettivamente realizzate, con conseguente violazione dell'art. 1 comma 557 citato.

Il Collegio ritiene condivisibile la tesi prospettata dalla Sezione di controllo Basilicata nel parere n. 2/2012, secondo la quale, 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* della stessa, 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, alla programmazione di nuove assunzioni con avvio delle relative procedure può riconoscersi senz'altro il citato "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 risulterebbe, al contrario, 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"*.

Vale la pena di rammentare, come evidenziato dalla Sezione regionale di controllo per la Campania con deliberazione n. 253/PAR/2012, che il citato principio di diritto risulta in linea con la *ratio* della normativa di riferimento, in quanto tende ad assicurare (nei limiti e alle condizioni previste *ex lege*) che siano portate a conclusione le procedure selettive intraprese, ancorché l'effettiva assunzione dovesse slittare all'esercizio successivo. Tuttavia, non

può esimersi dal sottolineare che il mancato compimento dell'iter assunzionale non deve essere imputabile a fatto dell'ente medesimo o concrete condotte elusive, risultando altrimenti ravvisabile il rischio di un utilizzo strumentale del quadro normativo delineato, in sostanziale spregio al principio cardine di riduzione progressiva delle spese di personale rispetto all'anno precedente.

La medesima posizione è sostenuta anche dalla Sezione Regionale di controllo per il Veneto che, con recente deliberazione n. 45/PAR/2013 del 5 febbraio u.s. ha avuto modo di evidenziare come, in relazione alla corretta contabilizzazione delle spese di personale programmate per l'anno 2012, a stretto rigore di norma la *mera programmazione* di assunzione di personale nell'esercizio di riferimento, seppur approvata in sede di bilancio di previsione, non dovrebbe integrare la fattispecie d'impegno "automatico" di cui al citato art. 183, comma 2 lett. a), se ed in quanto riferita ad obbligazioni non ancora giuridicamente perfezionate, per le quali non sussiste ancora alcun rapporto di lavoro con l'Ente. Tuttavia, non può non riconoscersi che un'interpretazione rigorosa della normativa citata determinerebbe il rischio di compromettere la possibilità di realizzare il parziale *turn over*, che – nei termini e limiti innanzi precisati – è riconosciuto e garantito *ex lege*. Infatti, ragionando per assurdo, qualora l'ente, impossibilitato, sempre in ragione dei citati vincoli assunzionali, a rimpiazzare, nell'anno immediatamente successivo, il personale cessato, si trovasse costretto a conseguire un obiettivo di riduzione della spesa più consistente di quello parametrato sulla relativa spesa sostenuta nell'anno precedente, e ciò si verificasse per

diversi esercizi consecutivi, la spesa tendenziale, nel medio lungo periodo, potrebbe addirittura azzerarsi" (nello stesso senso, cfr. Sezione Regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 403/PAR /2012). Pertanto, alla luce delle svolte argomentazioni, appare condivisibile il principio di diritto espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata con delibera n. 2 del 23 febbraio 2012.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere di questo Collegio.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Cisternino.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 26 luglio 2013.

Il Relatore
F.to Chiara Vetro

Il Presidente
F.to Raffaele Del Grosso

Depositata in Segreteria il 26 luglio 2013
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo