

REPUBBLICA ITALIANA

La

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 15 settembre 2016 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	Relatore
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	

ha assunto la seguente deliberazione
sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Cagnano Varano (FG)
pervenuta in data 10/08/2016, prot. n. 2663;
Vista l'ordinanza n. 87 /2016 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di
Controllo per il giorno 15/09/2016;
udito il relatore Consigliere Dott. Stefania Petrucci;
Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Cagnano Varano (FG), dopo aver rilevato che sulla base dei rendiconti approvati sino all'esercizio 2015, l'Ente ha sempre osservato il patto di stabilità interno, la normativa vincolistica sul contenimento della spesa del personale ed il principio di pareggio di bilancio in sede di previsione 2016-2018, lamenta *"l'impossibilità di far fronte alla enorme mole di lavoro e pratiche inerenti l'Ufficio Tecnico comunale derivanti sia dalla normale attività di ufficio che dalla concomitanza di numerosi finanziamenti per opere pubbliche"* ed illustra che, attualmente, l'ufficio tecnico è composto da una sola unità di categoria D3 titolare di posizione organizzativa e destinata a cessare dal servizio per pensionamento in data 1/11/2017.

Il Sindaco aggiunge che tale unità, data la concomitanza degli eventi, non può materialmente assicurare l'istruttoria delle pratiche con grande rischio per i finanziamenti ricevuti ed, inoltre, entro la data del pensionamento, dovrà fruire di un periodo di congedo ordinario, non monetizzabile, secondo la normativa attuale. Pertanto, considerato che nell'organico dell'Ente, non vi è alcuna professionalità che potrebbe sopperire alle esigenze dell'Ufficio Tecnico, il Sindaco prospetta alla Sezione le seguenti tre possibili soluzioni:

- 1) assunzione a tempo determinato, tramite procedura selettiva, di un ingegnere di categoria D3 per un periodo di 18 mesi che consentirebbe il disbrigo delle pratiche e la normale attività durante la fruizione del congedo

ordinario da parte dell'unità attualmente in servizio. Al riguardo, il Sindaco richiama la disciplina dettata in materia dall'art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010 e specifica che sia nel 2009, anno assunto a parametro dalla norma che nel triennio 2007-2009, il Comune non ha sostenuto spese per assunzioni di personale a tempo determinato in virtù di una scelta volta al contenimento dei costi e conseguentemente sostiene che il *“tetto di spesa da rispettare nell'anno 2016 possa essere costituito dalla spesa in ragione annua che si andrebbe a sostenere per l'assunzione a tempo determinato nell'anno 2016”* e che tale limite *“costituirebbe il tetto di spesa da rispettare per gli anni successivi”* posto che una rigida interpretazione della norma potrebbe condurre ad un blocco delle assunzioni di lavoro flessibile nonché ad una disparità di trattamento tra enti che hanno risparmiato contribuendo ad una riduzione del debito ed enti che hanno, invece, assunto impegni di spesa per lavoro flessibile;

- 2) avvio di una procedura per l'assunzione a tempo indeterminato utilizzando i resti assunzionali 2012 e 2013. Per tale opzione, il Sindaco ritiene che, nelle more del completamento delle operazioni di ricollocazione del personale delle Province cui sono destinate le capacità assunzionali degli enti per gli anni 2015 e 2016, si possano avviare le procedure per l'assunzione a tempo indeterminato utilizzando i resti assunzionali 2012, 2013 e 2014 poiché, una interpretazione diversa (triennio mobile ed esclusione dal calcolo dell'anno 2012) basata sull'impossibilità di utilizzare le cessazioni dell'anno 2014 vanificherebbe il dettato del D. L. n. 90/2014 come modificato dal D. L. n. 78/2015 che si riferisce alla possibilità di utilizzare i resti derivanti dalle capacità assunzionali del triennio precedente;
- 3) conclusione di un contratto di natura autonoma ai sensi degli articoli 2222 c.c. e 7 del D. Lgs. n. 165/2001 per un periodo di 18 mesi e con un corrispettivo predefinito per il disbrigo delle pratiche in corso ed, in tale ultima ipotesi, si chiede se il professionista incaricato possa essere anche responsabile dei procedimenti e delle procedure con potere di firma.

Infine, il Sindaco richiede alla Sezione un parere sulla obbligatorietà e possibilità di procedere nel corso dell'anno ad una variazione della programmazione triennale del fabbisogno di personale nonché dell'elenco degli incarichi annuali con conseguente variazione del bilancio 2016-2018 ed aggiornamento del DUP 2016-2018, qualora la procedura da intraprendere non sia stata prevista.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

L'art. 10 bis del D. L. 24/06/2016 n. 113 convertito dalla L. 7/08/2016 n. 160, fermo restando i requisiti soggettivi di ammissibilità sopra richiamati, ha introdotto un nuovo periodo nel testo del citato art. 7, comma 8, prevedendo che le richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione

delle Autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata.

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è stata sottoscritta anche dal Sindaco organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

La Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di *"contabilità pubblica"*.

Il Collegio evidenzia che, le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di *"contabilità pubblica"* strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati non potendo tramutarsi in una

verifica postuma di legittimità e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Preliminarmente, la Sezione osserva che i quesiti proposti dall'Ente devono ricondursi a caratteri di generalità ed astrattezza concentrandosi esclusivamente sull'interpretazione della vigente normativa vincolistica in materia di contenimento della spesa del personale, di programmazione economico-finanziaria e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Il Collegio precisa, inoltre, che le eventuali attività intraprese dall'Ente restano rimesse alle esclusive valutazioni discrezionali dell'amministrazione.

L'art. 9, comma 28, del D. L. 31/05/2010, n. 78 convertito dalla L. 30/07/2010, n. 122 prevede che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici, le università e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura 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 non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti.

Le disposizioni su riportate costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le Regioni, le Province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. 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 nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'art. 70 del D. Lgs. n. 276/2003.

La norma aggiunge che le limitazioni su riportate non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della L. n. 296/2006; che *“resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”* ed inoltre precisa che, per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per lavoro flessibile, il limite deve essere computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.

Con l'emanazione della recente L. 7/08/2016 n. 160 di conversione del D. L. 24/06/2016 n. 113, all'art. 16, comma 1 quater, è stata disposta l'esclusione dalle limitazioni previste dall'art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010, per le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al D. Lgs. 18/08/2000 n. 267.

Con deliberazione n. 2/SEZAUT/2015/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che le predette limitazioni dettate dai primi sei periodi dell'art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010, non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1, L. n. 296/2006, ferma restando, comunque, la vigenza del limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009.

Come recentemente ribadito da questa Sezione, i vincoli in materia di c.d. "lavoro flessibile" hanno carattere indefettibile ed appaiono rivolti anche ad evitare che le amministrazioni pubbliche soggette ad un regime limitativo delle assunzioni a tempo indeterminato possano ricorrere all'utilizzo di contratti di lavoro flessibile per eludere il blocco assunzionale ad esse applicabile (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazioni n. 100/PAR/2016 e n. 120/PAR/2016).

La Corte costituzionale, con sentenza n. 173/2012, proprio con riferimento all'articolo 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010, ha osservato che tale disposizione "*pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato*" e "*lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009*".

Si rammenta, inoltre, che il medesimo comma 28 prescrive che il mancato rispetto dei limiti di spesa in esso previsti costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

Nell'ipotesi in cui l'Ente non abbia sostenuto alcuna spesa per lavoro flessibile sia nell'anno 2009 che nel triennio 2007-2009, questa Sezione ha già avuto modo di chiarire che il riferimento alla media del triennio 2007-2009 è stato introdotto dal legislatore per evitare di penalizzare le amministrazioni particolarmente "virtuose" che non hanno sostenuto spese per tali finalità nell'anno 2009 e che, in assenza di spesa anche per il triennio 2007-2009 dovranno reputarsi consentite le assunzioni determinate dalla assoluta necessità di far fronte, in tal modo, a un servizio essenziale per l'Ente e la spesa così determinata costituirà il parametro finanziario per gli anni successivi (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 140/PAR/2014; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 29/PAR/2012). Trattasi di orientamento richiamato anche dalla Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 12/SEZAUT/2012/INPR del 12/06/2012.

In merito alla seconda opzione individuata dall'Ente e vertente sulla possibilità di utilizzo dei cosiddetti "resti assunzionali", in attesa del completamento delle operazioni di ricollocazione del personale delle Province, il Collegio osserva che l'art. 1, comma 424, della L. 23/12/2014 n. 190 (legge di stabilità 2015) prevede che "*le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei*

propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile è comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito delle procedure di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle."

Con la su richiamata normativa è stata, quindi, introdotta una disciplina particolare delle assunzioni a tempo indeterminato, derogatoria, per gli esercizi 2015 e 2016, di quella generale (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG).

Con sentenza n. 202 del 21/07/2016, la Consulta ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 1, comma 424, della L. n. 190/2014 affermando, tra l'altro, che la norma censurata non ha carattere di dettaglio e costituisce un principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto l'incisione con misure transitorie, da parte dello Stato, di un rilevante aggregato della spesa pubblica, come quella per il personale, interviene a titolo di principio fondamentale della materia.

Il Collegio sottolinea che la disciplina in materia di "turn over" del personale dettata dall'art. 3, comma 5, del D. L. 24/06/2014, n. 90, convertito dalla L. 11/08/2014 n. 114, a differenza delle disposizioni di cui all'art. 9, comma 28, del su richiamato D. L. n. 78/2010, esplica il proprio ambito applicativo nei confronti del personale a tempo indeterminato e dispone, tra l'altro, che, "a decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente".

La Sezione delle Autonomie, con le deliberazioni n. 26/SEZAUT/2015/QMIG e n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, ha specificato che sono consentite, quindi, le assunzioni di personale a tempo indeterminato a valere sui *budget* degli anni precedenti al 2015 utilizzando la capacità assunzionale 2014 derivante dai "resti" relativi al triennio 2011-2013 e sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e del disposto dell'art. 3, comma 3, del citato D. L. n. 90/2014 in materia di programmazione finanziaria, contabile e fabbisogno di personale (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 140/PAR/2016).

In tal senso si è espressa anche la circolare del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 1/2015 che, nelle more del completamento delle procedure di cui ai commi 424 e 425 della L. n. 190/2014, ribadisce il divieto di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui *budget* 2015 e 2016.

Pertanto, con riguardo al *budget* di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), la capacità assunzionale è soggetta ai vincoli posti dall'articolo 1, comma 424 della legge n. 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/SEZAUT/2015/QMIG del 28/07/2015; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 93/2016/SRCPIE/PAR del 13/07/2016).

Si rammenta che attualmente, l'art. 16, comma 1 ter, del D. L. n. 113/2016 convertito con modificazioni dalla L. n. 160/2016 prevede che, nelle Regioni in cui sia stato ricollocato il 90 per cento del personale soprannumerario delle Province, i Comuni e le Città metropolitane possano riattivare le procedure di mobilità.

Deve, inoltre, porsi in evidenza che il comma 5 del citato art. 3 del D. L. n. 90/2014, nel consentire l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali provenienti dagli esercizi precedenti, fa espresso riferimento al limite temporale del "triennio precedente" individuando, in tal caso, un parametro "da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni" (Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 28/SEZAUT/2015/QMIG e n. 16/SEZAUT/2016/QMIG).

Nella proposizione della terza opzione, l'Ente richiama, poi, la normativa in materia di contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, dettata dall'art. 7, comma 6, del D. Lgs. 30/03/2001 n. 165 con la quale si prevede che, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità: a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico; d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, al fine di garantire la legittimità della procedura prevista dall'art. 7, comma 6 del D. Lgs. n. 165 del 2001, è necessario, previo ricorso ad idonee forme di pubblicità, effettuare un raffronto tra le professionalità emergenti dal *curriculum* dei candidati, a meno che non si tratti di una prestazione che, per la sua elevata specificità, possa essere garantita da un unico soggetto in grado di porla in essere (Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 32/2014/PREV del 5/12/2014).

Il Collegio rammenta, inoltre, che, per espresso disposto normativo, il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti.

La Sezione ritiene, inoltre, opportuno segnalare che, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del D. Lgs. 15/06/2015 n. 81, dal 1° gennaio 2017 è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione e che, conseguentemente tali contratti sino alla data del 31 dicembre 2016 possono essere legittimamente stipulati, sempre che ricorrano tutti i presupposti di legittimità fissati nel su richiamato articolo 7, comma 6, del D. Lgs. n. 165/2001 (Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 37/2015/PREV del 23/12/2015).

Con riferimento alle concrete attività che il soggetto individuato dall'Ente sarà poi chiamato a svolgere e quindi l'attribuzione di eventuali poteri di firma, la Sezione non può non rilevare che un eventuale parere si tradurrebbe nella concreta individuazione di ogni prestazione che l'amministrazione riterrà di assegnare ponendosi in contrasto con i requisiti di generalità ed astrattezza richiesti per la formulazione dei pareri.

I quesiti proposti non devono, infatti, inquadrarsi *"in una prospettiva applicativa"* poiché, in tal caso, *"qualsiasi considerazione espressa dalla Sezione in ordine al quesito formulato andrebbe inevitabilmente a condizionare scelte di carattere discrezionale e di merito, riservate alla competenza esclusiva dell'ente"* (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 632/2015/PAR).

Passando, infine, all'esame degli ultimi quesiti proposti dal Comune in merito alla obbligatorietà e possibilità di procedere nel corso dell'anno ad una variazione della programmazione triennale del fabbisogno di personale con conseguente variazione del bilancio 2016-2018 ed aggiornamento del DUP 2016-2018, la Sezione osserva che l'attività di programmazione triennale del fabbisogno di personale costituisce un precipuo obbligo a carico degli enti locali e deve essere finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale, in osservanza al dettato dell'art. 91 del D. Lgs. n. 267/2000 recante il testo unico degli enti locali.

Ritiene, inoltre, il Collegio che i quesiti proposti dall'Ente in tale materia devono trovare soluzione alla luce della novella normativa in materia di armonizzazione contabile introdotta dal D. Lgs. 23/06/2011 n. 118, come emendato dal D. Lgs. 10/08/2014 n. 126.

Infatti, tra gli strumenti della programmazione degli enti locali, il punto 4.2 dell'allegato n. 4/1 al citato D. Lgs. n. 118/2011, contempla il Documento unico di programmazione (DUP), da presentare, ai sensi dell'art. 170 del Tuel, al Consiglio, entro il 31 luglio di ciascun anno e l'eventuale nota di aggiornamento del DUP da presentare al Consiglio entro il 15 novembre di ogni anno.

Tale documento programmatico si compone di due sezioni: la sezione strategica (SeS) e la sezione operativa (SeO). La prima ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo, la seconda pari a quello del bilancio di previsione.

Il legislatore riserva, dunque, nella predisposizione del DUP da parte degli enti locali, particolare attenzione alla programmazione del personale sia nella sezione strategica che in quella operativa.

In particolare, nell'ambito della sezione strategica, volta a definire i principali contenuti della programmazione strategica ed i relativi indirizzi generali con riferimento al periodo di mandato, al punto 8.1 dell'allegato 4.1 al D. Lgs. n. 118/2011, è inserita anche l'analisi della disponibilità e gestione delle risorse umane con riferimento alla struttura organizzativa dell'ente in tutte le sue articolazioni ed alla sua evoluzione nel tempo anche in termini di spesa.

Parimenti il successivo punto 8.2 lett. j) prescrive espressamente, nella redazione della sezione operativa, l'indicazione della programmazione del fabbisogno di personale a livello triennale ed annuale.

Ad avviso del Collegio, quindi, i principi di programmazione del fabbisogno di personale, già previsti dall'art. 39 della L. 27/12/1997 n. 449 e richiamati dall'art. 6 del D. Lgs. n. 165/2001 e dall'art. 91 del Tuel, appaiono maggiormente rafforzati dalle indicazioni imposte agli enti locali con l'elaborazione del documento unico di programmazione.

Trattasi di principi che assumono particolare rilevanza nell'ambito della gestione programmatoria degli enti posto che, ai sensi dell'ultimo comma del su richiamato art. 6 del D. Lgs. n. 165/2001, la mancata adozione di una programmazione triennale del fabbisogno di personale impedisce di assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.

La Sezione, rilevato, inoltre, che secondo il disposto del punto 8 dell'allegato 4.1 al citato D. Lgs. n. 118/2011, il DUP costituisce, *"nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione"*, ritiene che sia compatibile con eventuali nuove attività o esigenze finanziarie sorte in corso di esercizio l'eventuale aggiornamento del DUP da predisporre, nel rispetto della normativa vigente, mediante il ricorso alla nota di aggiornamento che deve essere presentata al Consiglio entro il termine del 15 novembre dell'esercizio in corso.

L'eventuale procedura di aggiornamento del DUP si inserisce, quindi, nell'ambito del nuovo ciclo programmatorio delineato dal legislatore con l'introduzione della nuova normativa in materia di armonizzazione contabile poiché, secondo il disposto dell'art. 174 del Tuel, sempre entro la data del 15 novembre di ogni anno, la Giunta è chiamata ad approvare lo schema di delibera del bilancio di previsione finanziario relativo almeno al triennio successivo e da sottoporre all'approvazione del Consiglio.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Cagnano Varano (FG).

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 15 settembre 2016.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

F.to Stefania Petrucci

F.to Agostino Chiappiniello

depositata in Segreteria

il 15 Settembre 2016
il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce SCIANNAMEO