



**REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CAMPANIA**

Composta dai Magistrati:

dott. Giovanni Coppola	Presidente
dott.ssa Rossella Bocci	Primo Referendario
dott.ssa Innocenza Zaffina	Primo Referendario
dott. Francesco Sucameli	Primo Referendario (relatore)
dott.ssa Raffaella Miranda	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 30 novembre 2016

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la nota prot. C.C. n. 5547 del 24 novembre 2016, con cui il Sindaco del Comune di Caivano (NA) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune in epigrafe riferisce che l'Ente ha effettuato dichiarazione di dissesto finanziario ai sensi dell'art. 244 TUEL, innestando la correlata procedura di risanamento che prevede il recupero dello squilibrio con l'approvazione di un bilancio stabilmente riequilibrato (art. 259 TUEL).

In proposito chiede come interpretare l'art. 259 comma 6 TUEL che, tra le misure obbligatorie da adottare in sede di riequilibrio, prevede una riduzione della spesa per il personale a tempo determinato. Segnatamente, ai sensi di legge, «*La spesa per il personale a tempo determinato deve altresì*

essere ridotta a non oltre il 50 per cento della spesa media sostenuta a tale titolo per l'ultimo triennio antecedente l'anno cui l'ipotesi si riferisce».

In proposito il rappresentante dell'Ente chiede di sapere se la disposizione vada interpretata nel senso che la riduzione deve avvenire non oltre il 50% (al massimo) ovvero almeno nella misura del 50% (al minimo).

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica 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, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che essa rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché concerne la determinazione della dotazione finanziaria di bilancio in materia di personale ed essendo il ciclo di bilancio e le regole

che lo presiedono il tema fondamentale della stessa contabilità pubblica (cfr. L. n. 196/2009 e D.lgs. n. 118/2011).

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

1. Il testo unico degli enti locali, agli art. 243-bis e ss., in caso di impossibilità a ripristinare gli equilibri con le procedure ordinarie (di cui all'art. 193 e 194), prevede l'attivazione di procedure straordinarie di riequilibrio, la cui straordinarietà si misura sia nei tempi del ripiano (superiore all'ordinario orizzonte temporale del bilancio, triennale ai sensi dell'art. 162 TUEL) che nei mezzi previsti, di norma con una compressione della discrezionalità dell'ente, tenuto, sia sul versante dell'entrata che della spesa, ad adottare alcune misure obbligatorie.

2. La procedura di dissesto consegue ad una dichiarazione che può essere autodeterminata (art 244 e 246 TUEL), ovvero etero determinata dall'intervento di controllo della Corte dei Conti (art. 6, comma 2, D.lgs. n. 149/2011).

Come è noto, la dichiarazione di dissesto può intervenire "per ragioni finanziarie" (cfr. artt. 244 e 243-bis TUEL, consistente, in sostanza, nell'incapacità di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni ricorrendo ai mezzi ordinari ex art. 193 TUEL) ovvero per la constatazione di una difficoltà funzionale grave (dissesto tipo "funzionale") laddove l'"ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili" (cfr. Corte dei conti deliberazione n. 2/AUT/2012/QMIG del 26 gennaio 2012 e SS.RR. n. 34/2014/EL; nonché SRC Campania n. 182/2014/PRSP, nonché nn. 53 e 54/ n. 56/2016/PRSP).

In ragione della compromissione della continuità amministrativa dell'ente nello svolgimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, con il dissesto si prevede l'apertura della procedura concorsuale per i creditori (art. 248, comma 2, TUEL) e l'esercizio provvisorio nei termini stabiliti dalla legge (art. 250 TUEL) sino alla ridefinizione di uno "stabile riequilibrio" (art. 259 e ss. TUEL), con l'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato.

3. Gli articoli 259-263, infatti, disciplinano la fase del risanamento strutturale dell'ente, di competenza degli organi istituzionali, i quali intervengono sulle cause che hanno determinato il dissesto, quali la mancata attivazione delle entrate, o le spese eccessive per il personale e per i servizi.

Infatti, ai sensi del comma 1 dell'art. 259, il consiglio dell'ente presenta al Ministro dell'interno, nel termine perentorio di tre mesi dall'emanazione del decreto di nomina dell'organo straordinario, un'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato, nella quale è prevista la piena attivazione delle entrate proprie (si rammenta che in via immediata, per effetto della sola dichiarazione di dissesto, il Consiglio è tenuto ad innalzare immediatamente al massimo le aliquote e le tariffe ex art. 251) e la contestuale riduzione delle spese correnti.

Tra le misure obbligatorie previste dalla legge, sul piano della richiamata *spending review*, è prevista un'articolata disciplina per il ridimensionamento della spesa per il personale entro la misura strettamente necessaria ad assicurare il mantenimento o il recupero della piena funzionalità amministrativa, ridimensionamento previsto sia sul versante della dotazione organica, sia su quello delle dotazioni finanziarie (art. 259 comma 6).

La spesa per il personale, infatti, per massima d'esperienza, costituisce uno degli aggregati più importanti e rigidi della spesa corrente, in grado di determinare il sovradimensionamento della stessa a danno degli investimenti e dell'erogazione dei servizi.

Mentre per la spesa di personale a tempo indeterminato è prevista una rimodulazione sostanziale dell'organizzazione, con la riduzione della dotazione organica e l'eventuale avvio di

procedure di mobilità (art. 260), per la spesa del personale a tempo determinato è prevista una riduzione della sola dotazione finanziaria.

Questa riduzione, sia per la *ratio* sopra illustrata della disciplina delle misure obbligatorie in caso di dissesto, sia per la lettera della legge, è determinata nel “minimo”, nel 50% della spesa media sostenuta a tale titolo per l'ultimo triennio antecedente l'anno cui l'ipotesi di bilancio si riferisce.

Del resto, si osserva, che se il legislatore avesse voluto, irragionevolmente, porre un limite alla riduzione della spesa per il personale a tempo determinato (col rischio di introdurre un elemento di rigidità rispetto a scelte di risparmio necessarie a ridimensionare strutture burocratiche, nei fatti, accertabili come sproporzionate), avrebbe usato, dopo la locuzione “ridotta”, la preposizione “di” e non “a” non oltre il 50% della spesa media sostenuta nel triennio.

In quest'ottica, del resto, questa Corte ha già osservato in passato che *«la riduzione della spesa del personale a tempo determinato, ha un'efficacia orientata alla stabilizzazione finanziaria incidendo immediatamente sui volumi di quelle specifiche uscite che, secondo la norma, devono essere dimezzate rispetto alla spesa media dell'ultimo triennio [...] rappresenta [...] una voce passiva modulabile nella breve prospettiva dell'esercizio finanziario e per questa sua caratteristica suscettibile di produrre, nel breve termine, effetti finanziari riequilibrativi [...]»* (Sezione Autonomie n. 8/2015/INPR).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Direttore del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 30 novembre 2016.

L'Estensore
dott. Francesco Sucameli

Il Presidente
dott. Giovanni Coppola

Depositata in Segreteria il
30 novembre 2016
Per Il Direttore della Segreteria
dott.ssa Beatrice Montecuolo