



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

Composta dai Magistrati:

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Marco Catalano	Consigliere
Ferruccio Capalbo	Consigliere (RELATORE)
Francesco Sucameli	Consigliere
Raffaella Miranda	Cosigliere
Emanuele Scatola	Referendario
Ilaria Cirillo	Referendario

nella camera di consiglio telematica del 18 marzo 2020

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 i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la nota prot. C.d.c. n. 1881 del 12 MARZO 2020, con cui il Sindaco del comune di PIANO DI SORRENTO (NA) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 14/2020, con cui la Sezione è stata convocata per l'odierna camerale "da remoto", ex art. 4 del d.l. n.11/2020 ed analoghe disposizioni di cui all'art. 85 del d.l. n.18/2020;

Assicurata la segretezza e la riservatezza della partecipazione alla predetta camera di consiglio.

Udito telematicamente il Magistrato relatore, Ferruccio Capalbo

FATTO

Il Sindaco del comune in parola ha chiesto un parere in ordine al se sia possibile, in costanza di esercizio provvisorio, non avendo ancora approvato il Bilancio 2020-2022, procedere ad assunzioni di personale, mediante scorrimento di una graduatoria vigente.

Precisa altresì che l'assunzione in questione è stata inclusa nel piano del fabbisogno triennale e di avere, inoltre, esperito le preliminari procedure di mobilità.

DIRITTO

Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

1. Ammissibilità 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 TUEL.

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

2. Ammissibilità oggettiva: Ambito della funzione consultiva.

Quanto alla ammissibilità oggettiva occorre verificare se la richiesta in esame rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, in forza del quale regioni, province e comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

La disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, 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 e la sana gestione finanziaria degli enti locali.

La sana gestione finanziaria, per altro verso, non può che attenersi al rispetto dei limiti di legge, in particolare sotto il profilo della legalità (equilibri e obiettivi di finanza pubblica), attesa la funzione svolta e la soggezione dei giudici soltanto alla legge (art. 101 Cost.).

Pertanto, si può affermare che la funzione consultiva attiene alla interpretazione delle norme che presidiano l'azione amministrativa nella prospettiva del perseguimento del "buon andamento" (art. 97 Cost.); segnatamente attiene alla astratta legittimità-regolarità, sotto il profilo della attingibilità alla provvista finanziaria da parte dell'amministrazione.

La funzione consultiva, quindi, attiene alla materia della "contabilità pubblica", con riguardo a due ordini di fattispecie: quella essenziale, direttamente codificata in Costituzione (il bilancio, art. 100 Cost.), nonché quelle famulative, storicamente intermedie dal legislatore (cfr. C. cost. sentenze nn. 33/1968, 102/1977, 641/1987, 24/1993 e 385/1996). In entrambi le fattispecie di contabilità (costituzionali e o intermedie), questa Magistratura svolge una funzione che è ancillare alla certezza del diritto.

Quanto alla esatta delimitazione degli ambiti della predetta materia della "contabilità pubblica", rileva un orientamento delineatosi nella giurisprudenza consolidata delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG).

Nelle succitate pronunce è stabilito il principio che materie, nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica, intesa come stretta attinenza al bilancio, possono essere ricondotte in tale ambito, avendo riguardo ad una visione dinamica del concetto, che sposti l'ottica dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio ed alla funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, la funzione consultiva delle sezioni regionali, che deve, comunque, concretizzarsi in una disamina meramente normativa delle fattispecie delle disposizioni "contabili", sganciata dal caso concreto, può svolgersi con riferimento a quesiti che involgono tematiche connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

A tal ultimo riguardo, si è, tuttavia, anche precisato che "la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale", in quanto "ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad

esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale” (deliberazione n. 5/2006/SEZAUT).

Si è, quindi, ulteriormente chiarito che “È da ritenere (...) che in tanto una richiesta di parere sia ammissibile, in quanto tratti di questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali. Appare riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell’eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio” (deliberazione n. 3/2014/QMIG).

Ed invero, il quesito in esame, attenendo alla materia della contabilità pubblica, così come delineata dagli orientamenti di questa magistratura contabile sopra riportati, è da ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

3. MERITO

La questione all’esame concerne, come si diceva, la possibilità di procedere alla assunzione di unità di personale in regime di esercizio provvisorio, autorizzato, da ultimo, con D.M. 28/02/2020 del Ministero dell'interno che ha ulteriormente differito, rispetto a quanto disposto con il precedente decreto del 13 dicembre 2019, il termine per la deliberazione del bilancio di previsione 2020/2022 degli enti locali dal 31 marzo 2020 al 30 aprile 2020.

Va innanzitutto premesso che in un bilancio di tipo finanziario, quale quello degli enti locali, gli stanziamenti di spesa del bilancio di previsione, come è noto, hanno natura autorizzatoria, costituendo un limite agli impegni ed ai pagamenti con la sola esclusione delle previsioni riguardanti i rimborsi delle anticipazioni di tesoreria e i servizi per conto terzi.

Ne discende che, laddove non risulti approvato, entro il 31.12 dell’anno precedente, il bilancio di previsione per l’anno in corso, il legislatore, onde evitare la paralisi dell’ente, ha comunque consentito una gestione “provvisoria” dell’esercizio, ma, proprio in quanto tale, nel rispetto di predeterminati limiti, a garanzia degli equilibri di bilancio dell’ente e riassunti nella disciplina dettata dall’art. 163 del dlgs 18 agosto 2000, n. 267 (d’ora innanzi TUEL) e dall’art. 43 dlgs 23/06/2011, n. 118 e relativi principi contabili.

Quanto, più in particolare, alla disciplina applicabile in tale peculiare frangente, si è differenziata la “gestione provvisoria” rispetto all’“esercizio provvisorio”.

La prima, gestione provvisoria, ricorre nei casi in cui il bilancio di esercizio non sia approvato entro il 31 dicembre e non sia stato autorizzato l’esercizio provvisorio, o, laddove sia stato autorizzato, l’ente, comunque, non approvi il bilancio nel rispetto della scadenza del termine prorogato (art 163, comma 2 TUEL).

Concerne, in pratica, i casi nei quali l’assenza del bilancio di previsione non risulti autorizzata secondo le modalità di cui al predetto art.163.

Rileva, viceversa, l’esercizio provvisorio allorquando venga espressamente autorizzato con legge o con decreto del Ministro dell'interno che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 151, primo comma, TUEL, differisce il termine di approvazione del bilancio, d'intesa con il Ministro

dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomia locale, in presenza di motivate esigenze.

Fermo restando che in entrambi i casi gli enti gestiscono gli stanziamenti di competenza previsti nell'ultimo bilancio approvato per l'esercizio cui si riferisce la gestione o l'esercizio provvisorio, ed effettuano i pagamenti entro i limiti determinati dalla somma dei residui al 31 dicembre dell'anno precedente e degli stanziamenti di competenza al netto del fondo pluriennale vincolato, le due fattispecie in parola differiscono sotto lo stretto profilo disciplinare, consentendo il legislatore maggiori facoltà di gestione laddove si versi in esercizio provvisorio rispetto a quanto previsto per la gestione provvisoria.

Nello specifico caso, infatti, dell'“esercizio provvisorio”, cui si riferisce la richiesta di parere all'esame, gli enti possono impegnare solo spese correnti (oltre quelle correlate a partite di giro). Per la spesa in conto capitale, possono essere impegnate solo somme per lavori pubblici di somma urgenza o altri interventi di somma urgenza (cfr. art. 163, comma 3, TUEL).

Il comma 5 individua, poi, ulteriori limiti, imponendo che gli enti possano impegnare mensilmente, per ciascun programma riferito alle spese di cui al precedente comma 3, importi non superiori ad un dodicesimo degli stanziamenti del secondo esercizio del bilancio di previsione deliberato l'anno precedente (unitamente alla quota dei dodicesimi non utilizzata nei mesi precedenti), ridotti delle somme già impegnate negli esercizi precedenti e dell'importo accantonato al fondo pluriennale vincolato.

Prevede, poi, alcune eccezioni, tassativamente elencate, al suddetto limite degli impegni per dodicesimi.

Per la verità, l'art 163 in esame, nel testo in vigore fino al 31 dicembre 2014, disciplinava le eccezioni in parola escludendo dal rispetto del richiamato limite del dodicesimo delle somme previste nel bilancio deliberato le spese “tassativamente regolate dalla legge o non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi”.

Nel testo, invece, novellato, in vigore dal 1 gennaio 2015, ha mantenuto ferma la stessa limitazione, nel quadro, però, di una più complessa regolamentazione dell'esercizio e della gestione provvisoria, affidata anche al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria ed ha, inoltre, implementato i casi che fanno eccezioni al suddetto limite dei dodicesimi, individuandoli nelle spese:

- a) tassativamente regolate dalla legge;
- b) non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi;
- c) a carattere continuativo necessarie per garantire il mantenimento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi esistenti, impegnate a seguito della scadenza dei relativi contratti.

Il comma 7 del medesimo articolo 163 permette, poi, nel corso dell'esercizio provvisorio, alcune variazioni di bilancio, fra le quali quelle indicate dall'art. 187, comma 3-quinquies, riguardanti l'applicazione di quote vincolate o accantonate del risultato di amministrazione.

La suddetta disciplina è sostanzialmente confermata anche dal principio contabile applicato n. 8, di cui all' Allegato n. 4/2 al D.Lgs 118/2011, che al punto 8.6, più in particolare, ribadisce:"

nel corso dell'esercizio provvisorio:

a) sono impegnate nel limite dei dodicesimi le spese che, per loro natura, possono essere pagate in dodicesimi;

b) sono impegnate, al di fuori dei limiti dei dodicesimi, le spese tassativamente regolate dalla legge, quelle che, per loro natura, non possono essere pagate frazionandole in dodicesimi, e le spese a carattere continuativo necessarie per garantire il mantenimento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi esistenti, impegnate a seguito della scadenza dei relativi contratti".

Alla luce di tutto quanto sopra e, soprattutto, della *ratio* posta a fondamento della disciplina dell'esercizio provvisorio, finalizzata a garantire, in tale "anomala" fase della gestione dell'esercizio, il rispetto degli equilibri finanziari, le eccezioni al prescritto limite dei dodicesimi vanno intese in senso tassativo, con la conseguente impossibilità di estenderle oltre la previsione di legge.

In tal senso, la sezione autonomie di questa magistratura contabile, con specifico riferimento alla gestione dell'"esercizio provvisorio", ha ribadito la necessità di vigilare e verificare che la disciplina della gestione in esercizio provvisorio venga osservata e, in particolare, che vengano effettuate, e quindi impegnate, per ciascun intervento, spese in misura non superiore mensilmente ad un dodicesimo delle somme previste nell'ultimo bilancio definitivamente approvato (art. 163, primo e terzo comma, del TUEL), con esclusione delle spese tassativamente regolate dalla legge o non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi.

Ciò anche e soprattutto in ragione dell'attuale contesto normativo, ove, a seguito del regime di federalismo fiscale e della sostituzione della finanza derivata con quella autonoma, la consequenziale riduzione dei trasferimenti statali a titolo di contributo degli enti locali alla manovra ha imposto una razionalizzazione della spesa che può determinare una revisione degli stanziamenti deliberati nell'esercizio precedente.

In tale scenario, sussiste il rischio concreto che il ricorso all'utilizzo degli stanziamenti di spesa dell'anno precedente, seppure per dodicesimi, possa non apparire idoneo a garantire la primaria esigenza di preservare, in maniera permanente, gli equilibri di bilancio e assicurare il pareggio effettivo (Cfr delibere Sez. Autonomie, n. 18/2014/INPR e 23 /SEZAUT/2013/INPR).

Ne deriva, dunque, la impossibilità di assumere spese, in costanza di esercizio provvisorio, al di là del più volte richiamato limite dei dodicesimi, con la sola eccezione dei casi, tassativi, elencati dal predetto art. 163 comma 5, tra i quali non risulta annoverabile la tipologia di spesa di cui al parere in esame, non essendo la stessa riconducibile:

alla eccezione di cui alla lettera a) del comma in esame, spese tassativamente regolate dalla legge, non trattandosi di una assunzione imposta ex lege, ma programmata dall'ente medesimo;

alla eccezione di cui alla lettera b), non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi, attesa la pacifica frazionabilità in dodicesimi delle spese di personale;

né, infine, alla eccezione di cui alla lettera c), spese a carattere continuativo necessarie per garantire il mantenimento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi esistenti, impegnate a seguito della scadenza dei relativi contratti, riferendosi, siffatta eccezione, al caso di servizi, oggetto di contratti in scadenza, tra i quali non rileva il contratto di lavoro subordinato.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Campania esprime parere sul quesito in epigrafe nei termini sopra esposti

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

Così deliberato nella camera di consiglio telematica del 18 marzo 2020.

L'Estensore
Ferruccio Capalbo

Il Presidente
Fulvio Maria Longavita

Depositata in Segreteria il
19/03/2020

Il Direttore della Segreteria
F.to Dott. Mauro Grimaldi