



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario (relatore)
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 19 maggio 2021, ex art. 85 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dall'art. 6, comma 2, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

emessa sulla richiesta di parere del Comune di Zerbolò (PV)

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", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere del 04 Marzo 2021, proposta dal Sindaco del Comune di Zerbolò (PV), acquisita al protocollo pareri di questa Sezione in data 26.04.2021, al n. 28;

VISTA l'ordinanza n. 47/2021, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams";

UDITO il relatore, dott. Giuseppe Vella.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Zerbolò (PV), con la richiesta sopra citata, chiede un parere in merito alla possibilità di qualificare come spesa obbligatoria, ai fini e per gli effetti dell'art.148 bis del D.lgs. n. 267/2000 (TUEL), quella relativa all'assunzione di personale a tempo indeterminato per sopperire a gravi carenze di organico.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo **soggettivo**, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo **oggettivo**, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

I due profili sono, difatti, contigui ma assolutamente non coincidenti.

1.1. In merito al primo profilo (**ammissibilità soggettiva**), preme precisare che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica e che *"Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane"*.

In riferimento al caso di specie, la richiesta di parere, in quanto presentata dal Sindaco di Zerbolò (PV) e, dunque, organo rappresentativo dell'Ente (cfr. art. 50, comma 2, del TUEL), si deve ritenere ammissibile.

1.2. Passando al secondo profilo (**ammissibilità oggettiva**), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), ha delineato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della "contabilità pubblica", precisando che la stessa coincide con il sistema di "norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici" e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di "contabilità pubblica", hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta "l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri".

Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle "Sezioni regionali di controllo **non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica. Cosicché la funzione di cui trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle "ulteriori forme di collaborazione", di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere "ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa".**

Ciò posto, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, il quesito proposto dal Sindaco del Comune Zerbolò (PV) deve ritenersi ammissibile, stante che la materia sottoposta al vaglio del Collegio attiene alla corretta interpretazione di una norma con refluenze in tema di contenimento della spesa pubblica ed equilibri di bilancio.

Pertanto, nei limiti della riconduzione della richiesta a un piano di generalità e astrattezza, il Collegio procede al suo esame nel merito.

MERITO

Nell'ambito delle funzioni di controllo della Corte dei conti, l'art.148 bis del TUEL prevede che *"1. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n.266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilita' interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilita' dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarita', suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.*

2. Ai fini della verifica prevista dal comma 1, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

3. Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilita' interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilita' finanziaria".

In particolare, l'ultimo comma del sopra citato articolo, al fine del ripristino degli equilibri di bilancio dell'Ente, prevede la preclusione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura e, di norma, ove gli squilibri economico-finanziari attengano alla complessiva gestione finanziaria, la Sezione della Corte conti territorialmente competente, procede al blocco delle "spesa discrezionale", al fine di

prevenire pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli Enti locali(*cfr.* Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, nn.5/2019 e 18/2020).

Dirimente, quindi, ai fini della risoluzione della questione di diritto al vaglio del Collegio, è comprendere cosa si intenda, ai fini e per gli effetti dell'art.148 bis, comma 3, del TUEL, per spesa obbligatoria.

In merito, sempre in tema di gestione finanziaria, un riferimento normativo può trovarsi nell'art.163, comma 2, del TUEL (*vd.* allegato n. 4/2 al D.lgs. n.118/2011, al punto 8) che , per quanto di interesse, prevede che *“Nel corso della gestione provvisoria l'ente puo' disporre pagamenti solo per l'assolvimento delle obbligazioni gia' assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, per le spese di personale, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni, imposte e tasse, ed, in particolare, per le sole operazioni necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente “*.

L'applicazione del blocco della spesa, sostanzialmente, determinerebbe, infatti, la sostituzione della gestione ordinaria di bilancio, con un regime del tutto assimilabile alla “gestione provvisoria”, caratterizzata dalla possibilità di dare corso soltanto alle spese obbligatorie, così come espressamente individuate dal predetto art.163 del TUEL.

Alla luce delle superiori considerazioni, dunque, nell'assolvimento delle funzioni fondamentali attribuiti dalla legge all'Ente locale, ciò che può qualificare, secondo l'ordinamento giuridico vigente, una spesa come obbligatoria è la sussistenza di un vincolo giuridico, l'esistenza di rapporto contrattuale da assolvere, la presenza di una norma cogente che ne impone il sostenimento e in genere, effettuata una ponderazione degli interessi pubblici prevalenti, tutte quelle operazioni necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente.

Nel caso in esame, pertanto, applicando il principio di diritto sopra esposto, una spesa per l'assunzione di personale può qualificarsi “obbligatoria “nella fattispecie in cui sia disposta da una norma di legge, nonché in tutti i casi in cui questa risulta necessaria, in ossequio al principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica, di cui

all'art.97 della Cost., al fine di evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'Ente.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – si pronuncia come segue sulla richiesta di parere del Comune di Zerbolò'(PV):

“Ai fini e per gli effetti dell’art.148 bis, comma 3, del TUEL, una spesa per l’assunzione di personale può qualificarsi obbligatoria nel caso in cui sia disposta da una norma di legge, nonché nella fattispecie in cui, effettuata una ponderazione degli interessi pubblici prevalenti, risulta necessaria, in ossequio al principio di buon andamento dell’amministrazione pubblica, di cui all’art.97 della Cost., al fine di evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all’ente”, ferma restando, comunque, l’osservanza della disciplina in materia di assunzioni .

Così deciso nella camera di consiglio da remoto del 19.05.2021

Il Relatore

(dott. Giuseppe Vella)

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

21 maggio 2021

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)