

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Del/Par n.11/2012

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Dr. Vittorio Lomazzi	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	
Consigliere	Dr. Francesco Uccello	
Referendario	Dr.ssa Rossella Bocci	Relatore
Referendario	Dr.ssa Rossana De Corato	
Referendario	Dr.ssa Raffaella Miranda	
Referendario	Dr.ssa Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 14 febbraio 2012

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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

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;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota prot. n° 20120000438 del 11.01.2012, con la quale il Sindaco del Comune di Marano di Napoli (Na) ha fatto pervenire a questa Sezione richiesta di parere;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 3/2012 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Referendario Rossella BOCCI;

FATTO

Con la nota sopra indicata, il Sindaco del Comune di Marano di Napoli (Na) ha sottoposto a questa Sezione una richiesta di parere, con la quale si chiedeva di interpretare la norma dell'art. 242 del D.Lgs. n. 267/2000, *"Individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari e relativi controlli"*, in particolare il significato del primo comma, nella parte in cui dispone che *"il certificato è quello relativo al rendiconto della gestione del penultimo esercizio precedente a quello di riferimento"* e se la locuzione *"penultimo esercizio precedente a quello di riferimento"* debba riferirsi *"al penultimo esercizio prima di quello di cui è in corso la gestione finanziaria... ovvero il penultimo esercizio prima di quello cui è riferito l'ultimo rendiconto della gestione approvato"*. Ciò ha conseguenze sulla individuazione dell'esercizio finanziario a decorrere dal quale vanno ad applicarsi le disposizioni in materia di controlli sull'ente strutturalmente deficitario ex art. 243 e le altre disposizioni previste in materia dal TUEL, con particolare riferimento agli effetti sui contratti stipulati ex art. 90 e 110. Per quanto riguarda tali contratti, in particolare, si chiede se gli effetti previsti dalle norme decorrano dall'invio del certificato del rendiconto cui si deve far riferimento per l'emersione della situazione di deficitarietà strutturale oppure dal 1 gennaio dell'esercizio a decorrere dal quale si applicano le disposizioni in materia di controlli sull'ente strutturalmente deficitario. Dal momento che il D.Lgs. n.267/2000 prevede all'art. 110, comma 4 *"che il contratto a tempo determinato è risolto di diritto nel caso in cui l'ente dichiari il dissesto o venga a trovarsi nelle situazioni strutturalmente deficitarie"*, con il suddetto quesito si chiedeva alla Sezione della Corte dei Conti altresì se *"anche i contratti stipulati con personale determinato ex art. 90 vadano incontro alla risoluzione di diritto dal*

momento in cui l'ente sia in condizioni strutturalmente deficitarie, ovvero se gli stessi possano continuare ad esplicare i propri effetti fino al termine contrattuale, fermo restando che l'ente, finché permangono tali condizioni, non potrà stipularne di altri con personale a tempo determinato".

DIRITTO

In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ...". Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della Regione Campania recentemente approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione. Pertanto, nelle more della costituzione, nella Regione Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata - come nel caso di specie - dal Sindaco, quale organo di vertice dell'Amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

Per quanto riguarda l'ammissibilità della materia, sottoposta all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende necessario verificare se la stessa attenga alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i requisiti di generalità e astrattezza, se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, ancorpiù se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito in concreto sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei Conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. La Sezione ritiene che così come delimitato dalla Sezione Autonomie con la deliberazione n.5/2006 del 10 marzo 2006 e dalle Sezioni Riunite con la pronuncia n.54/CONTR/10, la questione sollevata dal Comune può considerarsi pienamente rientrante nell'ambito della materia della contabilità pubblica. La questione oggetto del parere, connotata da una formulazione "generale", infine, non afferisce a specifiche concrete attività gestionali e non risulta interferire con le funzioni giurisdizionali. La richiesta di parere si ritiene, pertanto, ammissibile e può essere esaminata nel merito nei limiti posti dalla natura stessa della funzione consultiva affidata alle Sezioni regionali della Corte dei conti che non è diretta ad individuare la soluzione concreta di specifici problemi degli enti locali, ma a fornire indicazioni in ordine all'interpretazione ed alle modalità di applicazione degli istituti di carattere generale della contabilità pubblica dirette ad agevolare gli amministratori pubblici nello svolgimento della loro attività.

La questione sottoposta a questa Sezione dal Comune di Marano attiene all'interpretazione dell'art. 242 del D.Lgs. n. 267/2000 (d'ora in poi TUEL) sotto molteplici aspetti: 1) se la

locuzione "penultimo esercizio precedente a quello di riferimento" debba riferirsi "al penultimo esercizio prima di quello di cui è in corso la gestione finanziaria... ovvero il penultimo esercizio prima di quello di cui è riferito l'ultimo rendiconto della gestione approvato"; 2) da quando si producano gli effetti conseguenti al "deficit strutturale" sui contratti stipulati dall'ente ex art. 90 e 110 TUEL se "dall'invio del certificato del rendiconto cui si deve far riferimento per l'emersione della situazione di deficitarietà strutturale oppure dal 1 gennaio dell'esercizio a decorrere dal quale si applicano le disposizioni in materia di controlli sull'ente strutturalmente deficitario"; 3) quali siano gli effetti che la situazione di "deficit strutturale" comporta sui contratti stipulati ex art. 90 e 110 TUEL.

1) Sul primo punto va preliminarmente considerato che il TUEL dedica agli enti locali deficitari, all'interno del Titolo VIII (Enti locali deficitari o dissestati), sotto il Capo I (Enti locali deficitari: disposizioni generali), due articoli: l'art. 242-Individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari e relativi controlli e l'art. 243-Controlli per gli enti locali strutturalmente deficitari, enti locali dissestati ed altri enti. Ai sensi del comma 1, art. 242 citato "sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da una apposita tabella, da allegare al certificato sul rendiconto della gestione, contenente i parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Il certificato è quello relativo al rendiconto della gestione del penultimo esercizio precedente quello di riferimento". Da quanto esposto risulta che la condizione di ente strutturalmente deficitario, ossia il trovarsi in gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio (c.d. pre-dissesto), è rilevabile da apposita tabella (contenente parametri obiettivi, dei quali almeno la metà con valori deficitari, costituenti un nucleo di indicatori in grado di identificare una probabilità di default, ossia la possibilità per l'ente di trovarsi in situazione di crisi finanziaria) che l'ente locale è tenuto ad allegare al certificato sul rendiconto di gestione. I parametri di deficitarietà sono stabiliti ogni triennio con apposito decreto ministeriale in base ad analisi di valori riferiti ai rendiconti dell'ultimo triennio disponibile (art. 242, comma 2 TUEL). Per il triennio 2010/2012 i nuovi parametri di deficitarietà sono stati approvati con decreto ministeriale del 24 settembre 2009. La tabella da cui si evincono tali parametri va, ex art. 242 cit., allegata al "rendiconto della gestione del penultimo esercizio precedente a quello di riferimento", dove con "esercizio di riferimento" si intende l'esercizio dell'anno finanziario corrente. Tale soluzione deriva dall'interpretazione letterale della norma dell'art. 242 TUEL, oltre che dal naturale meccanismo della rendicontazione e programmazione contabile per l'ente locale che prevede che il rendiconto sia deliberato dall'organo consiliare entro il 30 aprile dell'anno successivo (art. 151, c. 7 e art. 227, c. 2, TUEL), insieme alle certificazioni di bilancio, tra cui quello di "deficit strutturale" (art. 161, 172 e 242 TUEL). Si consideri a titolo esemplificativo che il Comune, solo con l'approvazione del rendiconto dei risultati di gestione dell'anno 2010 ad aprile 2011, ai sensi dell'art. 227 TUEL, può evidenziare le eventuali gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio, con obbligo di attivare i rimedi a difesa degli equilibri di bilancio a partire dal 2012.

2) In merito al secondo dubbio avanzato dal Comune relativo alla decorrenza della situazione di *"deficit strutturale"*, con particolare riferimento agli effetti sui contratti stipulati ex art. 90 e 110 TUEL e se *"gli effetti previsti dalle norme decorrano dall'invio del certificato del rendiconto cui si deve far riferimento per l'emersione della situazione di deficitarietà strutturale oppure dal 1 gennaio dell'esercizio a decorrere dal quale si applicano le disposizioni in materia di controlli sull'ente strutturalmente deficitario"*, va osservato che la rilevazione degli indici di rispetto dei parametri di deficitarietà strutturale, alla stregua di quanto disposto dal citato art. 242 TUEL, deve essere allegata non solo al rendiconto della gestione, ma anche al bilancio di previsione (art. 171 TUEL), di cui costituisce un allegato. Ciò allo scopo di attivare i controlli (art. 243 TUEL - *Controlli per gli enti locali strutturalmente deficitari, enti locali dissestati e altri enti*) della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali in materia di copertura del costo di alcuni servizi pubblici, di dotazione organica ed assunzione di personale al fine di prevenire il verificarsi di una situazione di insolvenza e di dissesto. La rilevazione dei suddetti indici, fornisce altresì agli amministratori dell'ente locale una esatta conoscenza della situazione finanziaria dell'ente medesimo allo scopo di assumere le misure finalizzate ad assicurare la difesa degli equilibri di bilancio e ad evitare il prodursi del dissesto (art 246 TUEL) che, come noto, comporta pesanti conseguenze per l'amministrazione interessata, con gravi ripercussioni sulla comunità interessata (cfr. D.Lgs. n. 149/2011). Da quanto esposto consegue che il Comune è tenuto in sede di predisposizione del nuovo bilancio di previsione, avvalendosi dei parametri di rilevazione di deficit strutturale, ad attivare i meccanismi rimediali, previsti dalla legge, a difesa degli equilibri di bilancio.

3) Infine il Comune chiede quali siano gli effetti che la situazione di *"deficit strutturale"* comporta sui contratti stipulati ex art. 90 e 110 TUEL dal momento che il D.Lgs. n.267/2000 prevede all'art. 110, comma 4 *"che il contratto a tempo determinato è risolto di diritto nel caso in cui l'ente dichiari il dissesto o venga a trovarsi nelle situazioni strutturalmente deficitarie"*, mentre analoga previsione non è espressamente prevista per i *contratti stipulati con personale determinato ex art. 90*. In particolare si chiede se *"anche i contratti stipulati con personale determinato ex art. 90 vadano incontro alla risoluzione di diritto dal momento in cui l'ente sia in condizioni strutturalmente deficitarie, ovvero se gli stessi possano continuare ad esplicare i propri effetti fino al termine contrattuale, fermo restando che l'ente, finché permangano tali condizioni, non potrà stipularne di altri con personale a tempo determinato"*. In merito al quesito proposto va rilevato che per gli *"incarichi a contratto a tempo determinato"* l'art. 110, comma 4 TUEL, sancisce espressamente che *"il contratto a tempo determinato è risolto di diritto nel caso in cui l'ente locale dichiari il dissesto o venga a trovarsi nelle situazioni strutturalmente deficitarie"*. Ad avviso della Sezione stessa sorte spetta ai contratti stipulati dall'ente locale ex art. 90 TUEL con i *"collaboratori assunti con contratto a tempo determinato"* destinati agli *"Uffici di supporto agli organi di direzione politica"*. Tale soluzione discende dalla lettura dell'art.90, comma 1 TUEL e dall'inquadramento sistematico della suddetta norma nel TUEL, che insieme all'art. 110, è destinata a disciplinare uffici e rapporti contrattuali

"eventuali" all'interno dell'ente locale, non necessari alla vita dell'ente, la cui esistenza si giustifica solo in presenza di condizioni di equilibrio finanziario, escluse in radice laddove ricorra una situazione di *"deficit strutturale"*. Il primo comma dell'art. 90 TUEL così dispone: *"Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni"*. Dal tenore letterale della norma consegue, infatti, che presupposto per la costituzione degli uffici di staff, che operano a supporto degli organi politici per l'esercizio delle loro funzioni di indirizzo, è la previsione esplicita nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi dell'ente. Ulteriore condizione richiesta dalla norma in esame per la costituzione degli uffici staff, quando sono composti da *"collaboratori assunti a tempo determinato"*, è che l'ente non si trovi in una situazione di dissesto o deficit strutturale. L'inciso contenuto nella seconda parte della norma di cui all'art. 90 TUEL *"salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari"* costituisce un ostacolo preclusivo alla costituzione dei suddetti uffici staff quando sono composti da *"collaboratori assunti a tempo determinato"*. Se quindi il *"deficit strutturale"* costituisce una preclusione ostativa alla costituzione dei suddetti uffici, quando sono composti da *"collaboratori assunti a tempo determinato"* non si vede come il sopravvenire della medesima situazione deficitaria, una volta che sia stata accertata ex art. 242 TUEL, non incida sulla permanenza di siffatti rapporti contrattuali. Fermo restando che l'ente, come correttamente affermato dal Comune, finché permangano tali condizioni deficitarie, non potrà stipulare altri contratti ex art. 90 TUEL con personale a tempo determinato, nondimeno mantenere in vita i suddetti rapporti contrattuali, attendendo la loro naturale scadenza, contrasterebbe con la prioritaria finalità di porre rimedio ad uno stato di squilibrio strutturale e significherebbe rinviare l'adozione di misure volte a prevenire il dissesto e la conseguente paralisi dell'attività amministrativa e contabile dell'ente locale.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

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

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 14.02.2012

IL RELATORE

F.TO (Ref. Rossella BOCCI)

IL PRESIDENTE

F.TO (Pres. Di Sezione Vittorio LOMAZZI)

Depositato in segreteria in data 14 febbraio 2012

Il Direttore del servizio di supporto
F.TO (dott. Mauro Grimaldi)

