



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

composta dai Magistrati:

Massimo Gagliardi	Presidente
Marco Catalano	Consigliere
Ferruccio Capalbo	Consigliere (relatore)
Raffaella Miranda	Consigliere
Emanuele Scatola	Referendario
Ilaria Cirillo	Referendario

**Nella camera di consiglio da remoto del 04.11.21**

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

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, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la nota prot. N. 48700 del 30 agosto 2021, acquisita al prot. n. 9129 del 30 agosto 2021, con la quale il Sindaco del Comune di CAVA DEI TIRRENI (SA) ha chiesto un parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;  
VISTO, il decreto del Presidente di Sezione, n 29 del 16.09.21, con il quale, per esigenze organizzative connesse agli impegni inerenti l'espletamento della attività istruttoria afferente al Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della regione Campania relativo all'esercizio finanziario 2020, si è disposto il cambio del relatore originariamente individuato;  
VISTA la mail del 22.10.21 con la quale si è deferito al collegio il parere in esame;  
VISTO il decreto n 28/21 con il quale si è attribuito al presidente aggiunto, tra l'altro, la funzione di presiedere i collegi convocati nella materia consultiva;  
UDITO il relatore, Referendario Dott. Ferruccio CAPALBO

## **FATTO e DIRITTO**

### **1) Oggetto del parere**

Con nota pervenuta alla Sezione il 30 agosto 2021 (acquisita al prot. n. 9129 del 30 agosto 2021), il Sindaco del Comune di CAVA DEI TIRRENI (SA), premesso che a seguito della approvazione da parte della Giunta comunale, in data 30 luglio 2021, dello schema di rendiconto di gestione 2020, è emerso che l'ente risulta strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 242 del d.lgs. 267/00 ( TUEL), ha chiesto un parere, ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n.131, con il quale chiede di conoscere la data a decorrere dalla quale la predetta situazione di deficit strutturale produrrà effetti sui contratti di lavoro stipulati ai sensi dell'art. 90 del d.lgs. 267/00. Chiede, altresì, di conoscere la decorrenza dalla quale sarà comunque possibile stipulare contratti di lavoro, ai sensi del predetto art. 90 TUEL, laddove l'ente medesimo non dovesse più risultare deficitario nel prossimo anno 2022.

### **2) Ammissibilità della richiesta di parere.**

Secondo consolidati orientamenti della Magistratura contabile in tema di pareri, ex art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, occorre verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta di parere in riferimento, sia sotto il profilo soggettivo, circa la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, circa l'attinenza dei quesiti prospettati alla materia contabile.

#### **2.1) Ammissibilità soggettiva.**

La richiesta di parere all'esame è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del Comune, ossia dal rappresentante dell'Ente. Valgono, in proposito, gli ormai consolidati orientamenti della Sezione delle Autonomie di cui all'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 ed alla deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

## **2.2) Ammissibilità oggettiva.**

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata anzitutto l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006, nonché nella deliberazione della medesima Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l'astrattezza della questione, in quanto occorre – come già anticipato – *che "ausilio consultivo per quanto possibile deve essere reso senza che esso costituisca un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali e ponendo attenzione ad evitare che di fatto si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali"* (v. in proposito, tra le tante, SRC Lombardia, parere 09.06.2017 n. 185).

Quanto, più in particolare, alla preliminare verifica in tema di attinenza alla "materia di contabilità", la Corte ha affermato che la *"nozione di contabilità pubblica"*, pur assumendo tendenzialmente *"un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano [...]l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere anche quelle questioni che risultino 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 [...]contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (deliberazione n. 54/SSRR/CONTR/2010).

In questa ampia accezione di "contabilità pubblica" sicuramente rientrano anche le questioni, come quella in esame, attinenti alla esatta interpretazione del disposto di cui all'art. 242 TUEL in merito alla decorrenza degli effetti derivanti dall'accertamento dello stato di deficitarietà strutturale.

Giova, altresì, prosì in evidenza che i quesiti non devono contenere riferimenti a scelte discrezionali di natura politica, ma devono essere in connessione diretta ed immediata con provvedimenti di gestione da adottare o atti gestionali specifici che determinerebbero un'ingerenza della corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'ente che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge.

In sostanza il parere non deve dare soluzione alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero determinare una sorta di inammissibile sindacato sull'attività amministrativa, né individuare e se del caso chiarire le regole di contabilità pubblica già presenti nel tessuto

normativo (cfr Sezione delle autonomie deliberazione cinque/2006; sezione Lombardia numero 78/2015).

Va altresì sottolineato, così come sancito dalla delibera della Sezione autonomie sopracitata, per un corretto inquadramento della nozione di contabilità pubblica, irrinunciabile cornice all'esplicitazione del richiesto parere alla sezione del controllo che: " se è vero che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese e alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico.

Alla luce di tutto quanto sopra, trattandosi di tematica di carattere generale, annoverabile nell'ambito della materia contabilistica, così come sopra perimetrata, la richiesta di parere in esame è, dunque, ammissibile anche oggettivamente.

### **3) Merito**

La questione all'esame concerne, più in particolare, la esatta individuazione dei termini di decorrenza degli effetti connessi al formale accertamento del ricorrere, per gli enti locali, delle condizioni di deficitarietà strutturale.

La norma di cui all'art. 242, comma 1, TUEL, dispone, infatti, che:

*"Sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da una apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. **Il rendiconto della gestione è quello relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento**".*

La corretta individuazione del termine di decorrenza degli effetti derivanti dalla rilevazione di uno stato di deficitarietà strutturale dell'ente acquisisce, senza dubbio, notevole rilevanza, comportando, ai sensi e per gli effetti del disposto di cui all'art. 243 TUEL, gravosi limiti sotto il profilo della operatività dell'ente stesso.

Ne comporta, infatti, la sottoposizione al controllo della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali (COSFEL), con la conseguente applicazione di incisivi limiti alla capacità di spesa dell'ente medesimo.

Si tratta, in pratica, di un primo stadio di sofferenza economico-contabile dell'ente, a fronte del quale il legislatore predispone, in via precauzionale, un contenimento delle spese, accompagnando l'ente stesso mediante il controllo del COSFEL.

La possibile evoluzione patologica del suddetto stato di deficitarietà è, poi, rappresentata dalla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (art 243 bis) oppure, in caso di strutturale incapacità di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili nonché di adempiere i debiti a fronte di crediti liquidi ed esigibili dei terzi, dalla forma più grave rappresentata dal dissesto finanziario di cui all'art. 244 TUEL.

Ebbene, in ragione dell'ultimo capoverso del sopra riportato art. 242 TUEL, la certificazione dell'eventuale stato di deficitarietà strutturale va effettuata sulla base delle risultanze del rendiconto della gestione relativo al penultimo esercizio precedente a quello di riferimento.

In ragione di tale sfasamento temporale, normativamente imposto, le conseguenze della deficitarietà strutturale ricadranno sull'esercizio finanziario relativo al biennio successivo a quello il cui rendiconto della gestione ha palesato la predetta deficitarietà.

Ed invero, la norma in parola risulta coerente.

L'ente, infatti, potrà prendere coscienza della eventuale sussistenza delle condizioni di deficitarietà strutturale solo a seguito della approvazione del rendiconto della gestione, che avviene, come noto, a consuntivo, nel corso dell'anno successivo. La concreta applicazione, poi, degli effetti della accertata deficitarietà potrà trovare applicazione, a quel punto, sotto lo specifico profilo della applicazione, in sede di programmazione di bilancio, delle suddette misure di carattere limitativo, solo a decorrere dal successivo esercizio finanziario (Cfr. in senso conforme, Parere, Sez. Controllo Campania, n 11/2012).

Si spiega, dunque, a tal punto il motivo per il quale il legislatore faccia riferimento al rendiconto della gestione relativo al penultimo esercizio precedente a quello di riferimento.

Nello specifico caso, dunque, del comune in parola, gli effetti della deficitarietà strutturale, accertata in sede di rendiconto della gestione relativo all'esercizio finanziario 2020, incideranno sull'esercizio finanziario 2022.

L'ente in parola, dunque, per quell'esercizio finanziario, sarà soggetto al controllo del COSFEL, che avrà la specifica funzione di certificare l'effettivo rispetto dei limiti di spesa tassativamente elencati dal già menzionato art. 243 TUEL.

A tal specifico proposito, la circostanza che l'ente interessato, nell'anno di concreta applicazione degli stessi, non risulti versare in condizioni di deficitarietà, non varrà ad impedire il decorso dei relativi effetti.

La certificazione della eventuale assenza dei presupposti di deficitarietà strutturale per quel medesimo anno, potrà, infatti, essere formalizzata solo ed esclusivamente in sede di approvazione del relativo rendiconto, che avverrà nel corso del successivo esercizio finanziario.

Fermo restando quanto sopra, deve, tuttavia, comunque, porsi in evidenza 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 predetti 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, dunque, fornisce, comunque, agli amministratori dell'ente locale una esatta conoscenza della precaria situazione finanziaria dell'ente medesimo,

con il conseguente obbligo di assumere, fin da subito ed a prescindere dalla data di decorrenza degli specifici effetti limitativi di cui al suddetto art. 243 TUEL, tutte le misure prudenziali a salvaguardia degli equilibri finanziari, onde evitare l'aggravarsi degli stessi ( Cfr. cit. Parere, Sez. Controllo Campania, n 11/2012).

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 rimediale, previsti dalla legge, a difesa degli equilibri di bilancio.

In sintesi ed in definitiva, alla luce di tutto quanto sopra, nello specifico caso all'esame, gli effetti della deficiarietà strutturale, accertata in sede di rendiconto della gestione relativo all'esercizio finanziario 2020, incideranno sull'esercizio finanziario 2022.

Conseguentemente il secondo quesito formulato (secondo cui si chiede: "di conoscere la decorrenza dalla quale sarà comunque possibile stipulare contratti di lavoro, ai sensi del predetto art. 90 TUEL, laddove l'ente medesimo non dovesse più risultare deficiente nel prossimo anno 2022") resta assorbito dalla preliminare questione del predetto status di deficiarietà strutturale ed in esito allo stesso

**P.Q.M.**

La Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Campania

**esprime il 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 da remoto del 04.11.21

Il Relatore  
Ferruccio Capalbo

Il Presidente  
Massimo Gagliardi

Depositata in Segreteria il  
10 novembre 2021

Il Direttore della Segreteria  
Giuseppe Imposimato