



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Puglia

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Primo Referendario
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario
Valeria Mascello	Referendario
Maria Rosaria Pedaci	Referendario, <i>relatore</i>
Benedetta Civilla	Referendario
Salvatore Romanazzi	Referendario

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Cagnano Varano (FG) assunta al protocollo di Segreteria di questa Sezione n.190 del 13 gennaio 2026;

Vista la disposizione della Presidente della Sezione prot. n.221 del 14.01.2026, di assegnazione della citata richiesta di parere ai fini della relazione al Collegio;

Udito il Magistrato relatore, dott.ssa Maria Rosaria Pedaci, nella Camera di Consiglio del 29 gennaio 2026, convocata con ordinanza n. 2/2026;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

UDITO, nella Camera di consiglio del 29 gennaio 2026, il relatore, Referendario Maria Rosaria Pedaci

Premesso in

FATTO

Il Comune di Cagnano Varano (FG), in persona del Sindaco, ha inoltrato alla presente Sezione Regionale di Controllo, una richiesta di parere diretta a conoscere l'interpretazione dell'art 163, commi 1 e 3 Tuel in relazione all'art. 9 comma 1 *quinquies* del d.l. 24 giugno 2016 n. 113, come novellato dall'art. 3 *ter* del d.l. 9 giugno 2021 n. 80. Nello specifico la prospettazione del Comune ha riguardo alla necessità di assumere a tempo indeterminato in costanza di esercizio provvisorio, un funzionario amministrativo, assunto, precedentemente, con un contratto a tempo determinato ai sensi del comma 179 dell'art. 1 Legge 30 dicembre 2020 n. 178. L'Ente specifica, inoltre, che tale assunzione era già stata programmata e che la relativa procedura era stata già parzialmente svolta nel precedente esercizio. Chiedeva, inoltre, se fosse necessario procedere alla approvazione di un PIAO provvisorio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1) Ammissibilità della richiesta del parere.

In via preliminare, nel corretto esercizio della funzione consultiva assegnata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, occorre vagliare l'ammissibilità della richiesta di parere portata all'attenzione del Collegio.

Circa l'ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere è soggettivamente ammissibile in quanto formulata dal Sindaco, rispettando i principi espressi dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte nella deliberazione n. 11/2020/QMIG, sia con riguardo all'ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia relativamente al soggetto che può formalmente avanzarla.

La mancata istituzione del C.A.L. all'interno delle regioni, così come il suo mancato funzionamento (è il caso della Regione Puglia, in cui l'organo sebbene istituito, non risulta ancora operante) non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendo in tal caso ritenersi legittimati ad avanzare la relativa istanza, i soli organi rappresentativi dell'ente locale (cfr. Sezione delle autonomie, atto di indirizzo 27.04.2004).

Circa l'ammissibilità oggettiva.

Per quanto concerne l'ambito oggettivo, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere, è necessario che il quesito posto dall'Ente:

- abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica;
- sia formulato in termini generali ed astratti;
- non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale, requirente e di controllo), ovvero con altri organi giurisdizionali (penale, civile o amministrativo).

Quanto al profilo dell'attinenza con la materia della contabilità pubblica, si rappresenta che, 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, D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla L. 3 agosto 2009, n. 102), questa Corte ha identificato la 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" ed escludendo, dunque, di ricondurre tale funzione consultiva nell'alveo di una consulenza generale.

Inoltre, le Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, 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.

La nozione di "contabilità pubblica" non va, dunque, circoscritta nel solo ambito della tenuta delle scritture contabili/o alla normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma va estesa a problematiche interpretative inerenti a statuizioni recanti limiti e divieti "strumentali al raggiungimento degli

specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio" (SS.RR. delibera n. 54, del 17 novembre 2010) e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica".

Il quesito formulato dal Comune di Cagnano Varano (FG) è da ritenersi oggettivamente ammissibile, avendo ad oggetto l'interpretazione di norme che riguardano la corretta attività pianificatoria in materia di personale e delle attinenti risorse finanziarie.

2) Merito

Il parere avanzato dal comune ha oggetto il coordinamento fra tre norme che disciplinano la gestione durante l'esercizio provvisorio, sia in via generica che, più specificatamente, con riguardo alle assunzioni di personale.

In particolare, l'art 163 Tuel stabilisce che nel caso in cui il termine per l'approvazione del bilancio di previsione sia stato prorogato l'ente potrà gestire i propri impegni solo per spese correnti, per eventuali spese correlate riguardanti le partite di giro, lavori pubblici di somma urgenza o altri interventi di somma urgenza. Nel corso dell'esercizio provvisorio, gli enti potranno, quindi, impegnare mensilmente importi non superiori ad un dodicesimo degli stanziamenti del bilancio di previsione deliberato l'anno precedente, ridotti delle somme già impegnate negli esercizi precedenti e dell'importo accantonato al fondo pluriennale vincolato, con l'esclusione delle spese obbligatorie per legge o non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi o 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 d.l n.113/2016 all' art. 9, comma 1-*quinquies*, come novellato dall'art. 3-*ter* del decreto-legge, n. 80/2021 introduce un peculiare regime in materia di assunzioni durante l'esercizio provvisorio, impedendo ai comuni di assumere personale, con qualsivoglia strumento, nelle more dell'approvazione dei bilanci di previsione e di altri strumenti contabili essenziali. Il legislatore, però, pone quale eccezione a tale regola le assunzioni a tempo determinato necessarie ad assicurare alcune funzioni ritenute indispensabili (quali ad esempio. i servizi sociali la polizia municipale, la protezione civile) o per assicurare l'attuazione del PNRR;

tali incarichi potranno essere effettuati anche durante l'esercizio provvisorio, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia. Per completezza argomentativa si chiarisce che la norma ha una natura sanzionatoria (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 10/SEZAUT/2020/QMIG)¹ e, in quanto tale, insuscettibile di estensione analogica, sia nel precetto che nelle eccezioni, pertanto, pur riferendosi alle funzioni ritenute essenziali, le assunzioni a tempo indeterminato saranno da ritenersi interdette.

Tale norma, però, non sembra potersi applicare al caso prospettato dal comune di Cagnano Varano in quanto i termini per l'approvazione del Bilancio di previsione per il corrente anno sono stati differiti al 28 febbraio 2026 dal decreto del Ministero per l'interno del 24 dicembre 2025. Sul punto si richiama quanto affermato dalla Sezione di Controllo della regione Sicilia con deliberazione 48/2023/PAR: *“la norma evocata dal Comune (art. 9, comma 1-quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, come novellato dall'art. 3-ter del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80...presuppone espressamente che l'Ente si trovi in una condizione di tardività rispetto all'approvazione di determinati documenti contabili (ivi compreso il bilancio di previsione) ovvero nella trasmissione di dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche”*. Solo in caso di superamento del termine fissato dal su indicato decreto, quindi, scatterebbe la limitazione per l'assunzione di personale. Resta ferma l'eccezione per le assunzioni del personale esclusivamente a tempo determinato e dedicato all' *“attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica, inclusi i servizi, e del settore sociale nonché lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nei comuni delle isole minori con popolazione fino a 10.000 abitanti,*

¹ «[F]erma [...] la ricordata funzione "sanzionatoria-interdittiva", in senso lato, della predetta normativa, non v'è dubbio che l'art. 9, comma 1-quinquies, del D.L. n. 113 del 2016 venga a configurarsi come una disposizione di carattere eccezionale che comprime l'autonomia organizzativa dell'ente territoriale nella ricorrenza dei casi indicati dal legislatore (in senso analogo a quanto era previsto nell'art. 41, comma 2, del D.L. n. 66 del 2014, fatto oggetto dello scrutinio della Corte costituzionale nella richiamata decisione n. 272/2015), sì da doversi escludere l'interpretazione analogica, in applicazione del canone ermeneutico, contenuto nell'art. 14 delle preleggi del codice civile, alla stregua del quale le leggi che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati»

ove nell'anno precedente è stato registrato un numero di migranti sbarcati superiore almeno al triplo della popolazione residente” (art. 3 ter d.l. n. 80/2021).

Questo Collegio ritiene opportuno evidenziare che il legislatore ha, più volte, ribadito la necessità di una opportuna programmazione nella gestione del personale. In tal senso si condivide il richiamo che il Comune istante fa, nel testo del parere, all’art. art. 5, comma 1-ter del d.lgs. 150/2009, inserito dall’art. 3, comma 1, lett. c), d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74 e tuttora vigente, secondo cui “[N]el caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione degli enti territoriali, devono essere comunque definiti obiettivi specifici per consentire la continuità dell'azione amministrativa”.

Più di recente, inoltre, l'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 9 giugno 2021, n.80, come modificato dalla legge 24 febbraio 2023 n. 14 di conversione del d.l. 29 dicembre 2022 n. 198 prevede che *"In caso di differimento del termine previsto a legislazione vigente per l'approvazione del bilancio, gli enti locali, nelle more dell'approvazione del Piano, possono aggiornare la sotto-sezione relativa alla programmazione del fabbisogno di personale al solo di fine di procedere, compatibilmente con gli stanziamenti del bilancio e nel rispetto delle regole per l'assunzione degli impegni di spesa durante l'esercizio provvisorio, alle assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo determinato ai sensi dell'art. 9 comma 1 quinquies ultimo periodo decreto legge 24 giugno 2016 n. 113 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016 n. 160”.*

Anche la giurisprudenza di questa Corte si è più volte pronunciata sulla necessità di adottare strumenti programmatori di natura provvisoria in caso di slittamento dei termini per l’approvazione del bilancio di previsione (18/SEZAUT/2014/INPR), ai fini del corretto esplicarsi del ciclo del bilancio.

La citata delibera n. 48/2023 della Sezione di controllo per la Sicilia ha ritenuto opportuno che in sede di esercizio provvisorio, al fine di poter procedere ad assunzioni a tempo determinato sia necessaria la predisposizione di un PIAO provvisorio, completo di tutte le sezioni, coerente con gli strumenti finanziari esistenti (DUP e bilancio del precedente esercizio finanziario), così garantendo il rispetto del principio di necessaria presupposizione di tale strumento di programmazione operativa con i documenti del ciclo di bilancio.

Le considerazioni testé riportate, però, non sono da ricondurre alle ipotesi di assunzioni già precedentemente programmate, sia a livello di fabbisogno di personale che di pianificazione

finanziaria in quanto queste costituiscano la mera conclusione di una procedura che ha già trovato la sua completa previsione negli atti di programmazione degli esercizi precedenti. In tal senso si richiama il disposto del primo comma dell'art. 21 bis del d.l. 10 agosto 2023, n. 104 convertito con modificazioni dalla L. 9 ottobre 2023, n. 136, il quale, testualmente, recita: *"All'articolo 163, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la previsione che gli enti possano impegnare solo spese correnti si interpreta nel senso che possono essere impegnate anche le spese per le assunzioni di personale, anche a tempo indeterminato, già autorizzate dal piano triennale del fabbisogno di personale, nonché dal bilancio di previsione finanziario ai sensi dell'articolo 164, comma 2, del medesimo testo unico"*.

La Sezione, da ultimo, ritiene opportuno richiamare l'Ente al pieno rispetto del principio di prudenza di cui all'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, atteso che: *"anche un'applicazione coerente con la norma di legge dei vincoli gestionali propri dell'esercizio provvisorio possa non rivelarsi sufficiente al fine di garantire un equilibrio finanziario tendenziale del bilancio dell'ente"* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 23/SEZAUT/2013/INPR).

PQM

La Sezione regionale di controllo per la Puglia rende il parere nei sensi di cui in motivazione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari nella camera di consiglio del 29 gennaio 2026.

Il Magistrato relatore

F.to Maria Rosaria Pedaci

Il Presidente

F.to Cinzia Barisano

Depositata il 3 febbraio 2026

Il Direttore della Segreteria

F.to Elisabetta LENOCI

