



*Repubblica Italiana*

*La Corte dei conti*

*in*

*Sezione regionale di controllo*

*per l'Abruzzo*

nella Camera di consiglio dell'1 giugno 2017

composta dai Magistrati:

Antonio FRITTELLA	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Vincenzo CHIORAZZO	Consigliere
Luigi D'ANGELO	Primo Referendario (relatore)
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*";

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9, recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8, recante "*Pronuncia di orientamento generale*" sull'attività consultiva;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione del 2 marzo 2017, n. 39/2017/INPR, con la quale è stato approvato il Programma di controllo per l'anno 2017;

VISTO il decreto del 9 marzo 2017, n. 2/2017, con cui il Presidente ha ripartito le funzioni di controllo ai Magistrati della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

VISTA la nota del 14 marzo 2017, protocollo n. 6781, con la quale il Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo ha richiesto un parere alla

Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;  
 VISTA l'ordinanza del 30 maggio 2017, n. 32, con la quale il Presidente della  
 Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;  
 UDITO il relatore, Primo Referendario Dott. Luigi D'ANGELO;

### PREMESSO IN FATTO

Il Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo premesso che l'art. 9, comma 1-*quinquies*, D.L. 25 giugno 2016, n. 113 e s.m. ha introdotto il divieto di "*... procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto ...*", disposizione applicabile anche alle Regioni ai sensi dei commi 1-*sexies* e 1-*octies* dell'anzidetto art. 9 "*... in caso di ritardo oltre il 30 aprile nell'approvazione preventiva del rendiconto da parte della Giunta, per consentire la parifica da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ... con riferimento al bilancio di previsione 2017-2019, al rendiconto 2016 e al bilancio consolidato 2016, ...*", ha richiesto se possa configurarsi quale eccezione al divieto *de quo* "*... la possibilità di utilizzare risorse umane mediante il ricorso ad istituti quali ... comandi e distacchi, che, se da un lato comportano comunque l'assunzione di un onere finanziario, dall'altro non determinano l'instaurarsi di un rapporto di lavoro stabile, e potendo essere cessato - come noto - in qualunque momento ... discorso che varrebbe anche per le assunzioni - sempre a termine - del personale destinato alle segreterie degli organi di indirizzo politico, delle commissioni consiliari e del Difensore civico regionale, ovviamente nel rigoroso rispetto dei limiti dettati di budget previsti dalla L.R. Abruzzo n. 18 del 2001 ...*".

Detta prospettiva ermeneutica, ad avviso della Regione richiedente, sarebbe giustificata dalla *ratio* del nuovo precetto normativo da rinvenirsi "*... nel divieto di incrementare una spesa strutturale e rigida, quale quella che si sostiene per il personale, in assenza di un quadro finanziario chiaro e certificato, sia con l'atto contabile del rendiconto, e, soprattutto, con il giudizio di parifica della Corte dei Conti che ne verifica la regolarità finanziaria-contabile ...*"; l'assunto, peraltro, sempre ad avviso dell'ente richiedente, non impedirebbe "*... né i trasferimenti di risorse ai gruppi consiliari ... né le assunzioni a tempo determinato effettuate dalla scrivente amministrazione su indicazione dei capigruppo consiliari - quale modalità di reclutamento alternativa all'assunzione diretta da parte dei Gruppi - sempre a valere sul budget predeterminato di risorse a ciò destinate*".

### CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la Sezione, adita per una richiesta di parere, deve verificare, in via preliminare, se la richiesta stessa presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo (con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente), che sotto il profilo oggettivo (concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).
  - 1.1 Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente elencati nella norma, attesa

la natura speciale che tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti. La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale e, nel caso di atti di normazione, in quello del Consiglio Regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia. Per completezza, va osservato che intuitive esigenze di coerenza con la necessità di ricondurre l'iniziativa dell'acquisizione di pareri ai soli organi dotati di particolare esponentialità, per autonomia e capacità rappresentativa e di coordinamento, hanno indotto varie Sezioni territoriali di controllo a superare la limitazione dell'iniziativa, per l'acquisizione di pareri del Consiglio Regionale, al solo "caso di atti di normazione", in considerazione dell'ambito concreto di autonomia - anche amministrativa e contabile - assicurato da ciascun ordinamento regionale al Consiglio medesimo (vedasi, ex multis, Sez. Contr. Lazio, del. 44/2010; Sez. Contr. Piemonte, del. 65/2011; Sez. Contr. Abruzzo, del. 10/2012; Sez. Contr. Lombardia, del. 37/2013). La richiesta di parere in esame, provenendo dal Presidente del Consiglio regionale, risulta quindi soggettivamente ammissibile.

- 1.2 La stessa richiesta risulta parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo, essendo le questioni interpretative proposte riconducibili alla nozione di "contabilità pubblica", strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e sussistendo, altresì, tutti gli altri requisiti individuati nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (in particolare, la deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle Autonomie (in particolare, le deliberazioni del 10 marzo 2006, n. 5, del 28 aprile 2009, n. 9 e del 19 febbraio 2014, n. 3).

2. Nel merito si deve premettere che le disposizioni normative indicate dell'amministrazione richiedente introducono un sistema sanzionatorio - il comma 1-*octies* dell'art. 9 utilizza espressamente il termine "sanzione" - piuttosto rigoroso nei confronti degli enti territoriali, delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, in caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione di determinati documenti contabili (quali il bilancio di previsione, il rendiconto ed il bilancio consolidato) nonché per l'invio di tali documenti alla banca dati delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 13 della legge di contabilità nazionale.

In particolare, il comma 1-*quinquies* stabilisce il divieto per gli enti territoriali di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino al rispetto dei predetti adempimenti, in caso di mancato rispetto dei termini previsti per:

- l'approvazione del bilancio di previsione, ordinariamente fissato al 31 dicembre di ogni anno, ai sensi dell'articolo 151, comma 1, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al D.Lgs. n. 267/2000, o entro i termini previsti in caso di autorizzazione dell'esercizio provvisorio. La prima applicazione della norma riguarda, ai sensi del successivo comma 1-*octies*, il bilancio di previsione 2017-2019;

- l'approvazione del rendiconto, fissato al 30 aprile dell'esercizio successivo a quello di riferimento, ai sensi dell'articolo 227, comma 2, del TUEL. La prima applicazione della norma riguarda, ai sensi del comma 1-*octies*, il rendiconto 2016;

- l'approvazione del bilancio consolidato, fissato al 30 settembre di ogni anno, ai sensi dell'articolo 151, comma 8, del Testo unico, per gli enti tenuti a tale adempimento. La prima applicazione della norma riguarda, ai sensi del comma 1-*octies*, il bilancio consolidato 2016;

- l'invio dei relativi dati entro 30 giorni dalla loro approvazione alla banca dati delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 13 della legge n. 196/2009 compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato.

Il comma 1-*octies* specifica che per le Autonomie speciali ed i loro enti che applicano il decreto legislativo n. 118 del 2011 sull'armonizzazione dei bilanci a decorrere dall'esercizio 2016, la sanzione per il ritardo dell'invio dei bilanci e dei dati aggregati per voce del piano dei conti integrato alla Banca dati delle pubbliche amministrazioni decorre, rispettivamente, dall'esercizio in cui sono tenuti all'adozione dei nuovi schemi di bilancio con funzione autorizzatoria, del bilancio consolidato e del piano dei conti integrato.

In relazione ai termini di riferimento per l'approvazione del rendiconto delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, il comma 1-*sexies* stabilisce che la sanzione di cui al comma 1-*quinqies* si applica in caso di ritardo oltre il 30 aprile nell'approvazione preventiva del rendiconto da parte della Giunta, per consentire la parifica da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti (con prima applicazione della disposizione al rendiconto dell'anno 2016 ex comma 1-*octies* dell'art. 9). La sanzione non si applica, invece, in caso di ritardo nell'approvazione definitiva del rendiconto da parte del Consiglio.

Il rigore della novella normativa emerge altresì dall'ultima parte del comma 1-*quinqies* dell'art. 9, D.L. 24 giugno 2016, n. 113, laddove si sanzionano finanche "condotte elusive" dell'amministrazione poiché "*E' fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione ...*".

In altri termini, il mancato rispetto dei termini di legge previsti per l'approvazione di determinati documenti contabili (quali il bilancio di previsione, il rendiconto ed il bilancio consolidato) nonché il perdurare di detto inadempimento preclude ogni possibilità per l'amministrazione di "*... procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia*

*contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto”.*

- 2.1 Se appare indubitabile che il divieto in parola, alla luce del chiaro tenore letterale, concerne senz’altro le assunzioni di personale a tempo indeterminato, a tempo determinato/flessibile *et similia*, occorre soffermare l’attenzione sull’istituto del comando che, a parere della Regione richiedente, esulerebbe (al pari del “distacco”) dal nuovo regime normativo.

Di recente la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, nella deliberazione 15 maggio 2017, n. 12/2017/QMIG, ha sancito, con precipuo riferimento alla disposizione dell’art. 9, comma 28, D.L. 31 maggio 2010, n. 78 e s.m., che il comando “... non comporta una novazione soggettiva del rapporto di lavoro né, tanto meno, la costituzione di un rapporto di impiego, comunque conformato, con l’amministrazione destinataria delle prestazioni, ma determina esclusivamente una modificazione oggettiva del rapporto originario, nel senso che sorge nell’impiegato l’obbligo di prestare servizio nell’interesse immediato del diverso ente e di sottostare al relativo potere gerarchico (direttivo e disciplinare), mentre lo stato giuridico ed economico del “comandato” resta regolato alla stregua dell’ordinamento proprio dell’ente “comandante”. In definitiva, si verifica una sorta di “sdoppiamento” tra rapporto organico e rapporto di servizio, il primo sempre riferibile all’ente “a quo” e l’altro all’ente “ad quem” (si vedano Cass. Sez. I, sent. n. 8154/1987, SS. UU., sent. n. 642/1993; Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. n. 503/1981; Sez. V, sent. n. 884/1989), ferma rimanendo l’identità e la natura dell’originario rapporto di lavoro (negli stessi termini: Corte dei conti, SRC Calabria n. 41/2012). Deve, pertanto, escludersi che l’istituto del comando possa ricondursi alle tipologie negoziali oggetto della disciplina vincolistica prevista per le assunzioni pubbliche, sia “precarie” che a tempo determinato. La ratio di tale disciplina è quella di limitare la spesa connessa all’utilizzo delle forme di lavoro flessibile elencate nella norma de qua (sottoponendo le stesse ad uno specifico limite) che, al contrario di un comando, generano un incremento della spesa pubblica globale, oltre che della spesa di personale del singolo ente locale. Il ricorso al comando è favorito dal legislatore proprio in quanto consente una distribuzione efficiente del personale evitando un incremento della spesa pubblica globale”.

Si legge ancora nella deliberazione nomofilattica che “Il trattamento economico fondamentale del personale comandato, ai sensi dell’art. 70 del d.lgs. n. 165/2001, rimane di competenza dell’amministrazione cedente, ancorché successivamente rimborsato ... Trattasi dunque di un’operazione di finanza neutrale che non incide sulla spesa degli enti coinvolti, purché quella sostenuta dall’ente cedente sia figurativamente considerata come spesa di personale”

Ora se è vero che il comando non configura una “nuova assunzione” e non genera peraltro un “incremento della spesa pubblica globale” - è pur vero che nel caso di specie necessita adottare, ai fini di un corretto inquadramento della problematica, una differente prospettiva esegetica calibrata, invero, non tanto su di uno scenario di finanza pubblica allargata, quanto sulla singola

amministrazione inadempiente e stante il sopra rammentato carattere "sanzionatorio" della novella normativa oggetto di scrutinio.

In effetti pare possibile cogliere una diversità tra la norma sui limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, D.L. 31 maggio 2010, n. 78 e s.m. - disposizione ai sensi della quale, tra l'altro, *"Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale"* - e le preclusioni scaturenti dal nuovo art. 9, comma 1-*quinquies* e ss., D.L. 24 giugno 2016, n. 113 e s.m. che, invero, contempla una sanzione "diretta" per l'ente inadempiente (ancor prima che per gli amministratori/dipendenti) ovvero l'impossibilità di una qualsivoglia spesa per il personale fino all'approvazione (tardiva) degli atti contabili principali.

Se il primo precetto normativo sulla previsione di determinati limiti di spesa è senz'altro riconducibile ad uno dei principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le Regioni, le province autonome e gli enti locali, il secondo precetto positivo è posto a presidio del rispetto di termini espressamente fissati per legge ed entro i quali le amministrazioni devono adottare i rispettivi documenti contabili fondamentali.

Necessita allora verificare se il comando di personale presso amministrazioni inadempienti ai sensi dell'art. 9, comma 1-*quinquies* e ss., D.L. 24 giugno 2016, n. 113 e s.m.- comando cui può equipararsi, ai fini che interessano, anche il "distacco" in virtù della previsione di cui all'art. 70, comma 12, D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165 (laddove si contempla il personale comandato *"... o in altra analoga posizione ..."*) - generi un incremento di spesa "isolatamente" considerata nei bilanci dell'ente che beneficia del nuovo personale, ciò al fine di valutare la compatibilità di detti oneri economici con il regime preclusivo e sanzionatorio di cui alla nuova previsione di legge e senza che possano invocarsi scenari di finanza pubblica globale.

Se infatti nella prospettiva della finanza pubblica allargata una spesa può considerarsi, appunto, finanziariamente neutra - come nel caso affrontato dalla Sezione delle Autonomie nella sopra rammentata deliberazione -, laddove deve essere adottato un metro valutativo di carattere prettamente "punitivo" del singolo ente e rispetto a inadempimenti specifici al medesimo ente riferiti, appare evidente l'impossibilità di introdurre "scriminanti non codificate" rispetto alla violazione del divieto legale e fondate, peraltro, su ragioni di finanza globale e/o di coordinamento della finanza pubblica.

Ciò osservato occorre ribadire, come visto, che l'istituto del comando genera una spesa da "rimborso" per l'ente destinatario ex art. 70, comma 12, D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165, oltre ad una spesa per la liquidazione del trattamento economico accessorio: precisa la Sezione delle Autonomie, infatti, che *"Il trattamento economico fondamentale del personale comandato, ai sensi dell'art. 70 del d.lgs. n. 165/2001, rimane di competenza dell'amministrazione cedente, ancorché successivamente rimborsato ... Il dipendente comandato, autorizzato dall'ente "a*

*quo*” su richiesta motivata dalla necessità dell’ente “*ad quem*”, non solo non svolge più la sua prestazione presso l’ente cedente, bensì soggiace al potere direttivo e gestionale dell’ente beneficiario, nei limiti in cui il trattamento economico accessorio sia erogato dall’ente che riceve le relative prestazioni, secondo le regole della contrattazione integrativa decentrata” (Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, nella deliberazione 15 maggio 2017, n. 12/2017/QMIG).

Se allora dette “spese” conseguenti al comando di personale appaiono “neutre” e “consentite” nell’ambito di una visione “comparatistica” tra varie amministrazioni pubbliche poichè insuscettibili di produrre “*un incremento della spesa pubblica globale*”, le stesse, riguardate *sub specie* di oneri economici gravanti su di una singola e “determinata” amministrazione inottemperante nell’approvazione di determinati documenti contabili (quali il bilancio di previsione, il rendiconto ed il bilancio consolidato) si appalesano sicuramente incompatibili con il nuovo divieto di cui ai commi 1-*quinquies* e ss., art. 9, D.L. 25 giugno 2016, n. 113 e s.m., la cui *ratio* si appalesa rigorosamente sanzionatoria nonché preclusiva di qualsivoglia spesa afferente il personale, tanto da aver stigmatizzato il legislatore persino condotte della p.a. “elusive” del divieto.

Nella misura in cui il legislatore vieta, fino a quando le amministrazioni non abbiano provveduto all’adozione (tardiva) degli atti contabili fondamentali, sia le “... *assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto ...*”, sia la stipula di “... *contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi*” del divieto, emerge cristallina la finalizzazione del precetto normativo come indirizzata a precludere ogni e qualsivoglia “spesa per il personale” quand’anche non riconducibile ad una “nuova assunzione” in senso stretto bensì ad un suo “surrogato elusivo” (come nel caso della stipula dei contratti di servizio onerosi con soggetti privati).

Che anzi, in tale logica, può finanche paventarsi come elusivo del divieto *de quo* il ricorso da parte dell’amministrazione inadempiente all’istituto del comando che, su altro e differente versante, come visto, è stato configurato quale operazione “finanziariamente neutra” e non comportante “... *la costituzione di un rapporto di impiego*” (Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, nella deliberazione 15 maggio 2017, n. 12/2017/QMIG): proprio in ragione del carattere “permanente” del divieto legale in parola – poichè lo stesso si protrae “*fin quando non abbiamo adempiuto*” (art. 9, comma 1-*quinquies*, primo periodo) le amministrazioni inottemperanti all’approvazione (tardiva) dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato -, l’utilizzo di personale in comando in luogo di “nuove assunzioni”, lungi dallo spronare le amministrazioni all’adempimento, potrebbe costituire, di fatto, un aggiramento della preclusione nonché, e soprattutto, un possibile fattore di ulteriore perpetuarsi del ritardo con la perdita di effettività e vanificazione, a tal punto, della sanzione contemplata

dal legislatore.

Le medesime considerazioni devono essere estese anche alle assunzioni, caratterizzate dalla “non stabilità”, del personale destinato alle segreterie degli organi di indirizzo politico, delle commissioni consiliari e del Difensore civico regionale e, infine, seppure con le precisazioni a seguire, alle assunzioni effettuate dalla Regione su indicazione dei capigruppo consiliari, quale modalità di reclutamento alternativa all’assunzione diretta da parte dei Gruppi.

In effetti l’ente richiedente ha precisato, riguardo detta ultima questione, che la novella normativa “... non sembra impedire né i trasferimenti di risorse ai gruppi consiliari ... né le assunzioni a tempo determinato effettuate dalla scrivente amministrazione su indicazione dei capigruppo consiliari – quale modalità di reclutamento alternativa all’assunzione diretta da parte dei Gruppi – sempre a valere sul budget predeterminato di risorse a ciò destinate”.

Sul punto deve ribadirsi che le nuove disposizioni intendono sanzionare gli enti inadempienti con un “blocco” delle rispettive risorse le quali, nell’arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l’approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento dell’approvazione “tardiva”, non possono essere impiegate, neppure sotto “mentite spoglie”, per spese afferenti al reclutamento di personale.

Se allora la sanzione in parola paralizza ogni e qualsivoglia impiego delle risorse pubbliche se ed in quanto finalizzato all’incameramento di unità lavorative in costanza di inadempimento, ne consegue che il divieto in parola non può che disinteressarsi, all’evidenza, del titolo contrattuale in concreto adottato per le “assunzioni” (a tempo indeterminato, a termine, ecc.) - tanto che rileva, *sub specie* di “inammissibilità”, anche una spesa “camuffata” ovvero rivolta ad una finalità diversa dall’assunzione di personale in senso stretto presso la p.a. ma tuttavia elusiva del divieto (comma 1-*quinquies* cit.) - nonchè di eventuali *budget* predeterminati di risorse (come nel caso dei gruppi consiliari) già destinate al reclutamento.

La gravità delle violazioni sanzionate dalla novella legislativa nonché il loro possibile protrarsi per fatto e colpa dello stesso ente inadempiente cui è rimessa, in ultima analisi, la scelta circa la cessazione dell’inerzia legislativamente stigmatizzata, avvalora ulteriormente il rigore interpretativo teso ad escludere eccezioni al divieto.

- 2.2 Da ultimo necessita soffermarsi – avuto riguardo alla specifica situazione gestoria che caratterizza la Regione Abruzzo (*v. infra*) - sulla natura meramente formale della nuova sanzione legale o, diversamente, valutarne un’apprizzabilità in senso sostanziale.

La Regione richiedente, infatti, valorizza la prima opzione esegetica laddove ritiene che “... la norma sanziona con il divieto di procedere ad assunzione la mancata approvazione del rendiconto per l’esercizio 2016 entro il 30.04.2017. La *ratio legis* dovrebbe rinvenirsi nel divieto di incrementare una spesa ... in assenza di



*un quadro finanziario chiaro e certificato, sia con l'atto contabile di rendiconto e, soprattutto, con il giudizio di parifica della Corte dei Conti che ne verifica la regolarità finanziaria-contabile".*

Ora se è vero che il divieto, come recita lo stesso dettato legislativo, deve essere oggetto di *"prima applicazione ... con riferimento al rendiconto 2016"* (art. 9, comma 1-*octies*) da approvarsi entro il 30.04.2017 e che dunque lo sfioramento del termine *de quo* attualizza la sanzione legale sino al momento dell'approvazione (tardiva) del rendiconto, è vero anche che l'approvazione tempestiva dell'atto contabile indicato dalla legge e dunque il rispetto formale del termine per adempiere potrebbe non essere sufficiente a scongiurare l'operatività della nuova preclusione sanzionatoria.

Proprio perché, come osservato dall'amministrazione istante, la novella legislativa intende paralizzare la spesa per il personale *"... in assenza di un quadro finanziario chiaro e certificato, sia con l'atto contabile di rendiconto e, soprattutto, con il giudizio di parifica della Corte dei Conti che ne verifica la regolarità finanziaria-contabile"*, occorre interrogarsi su una possibile applicabilità della sanzione anche a fronte dell'approvazione tempestiva da parte dell'ente regionale del rendiconto per l'esercizio 2016 ma senza che siano stati parificati dalla Corte dei Conti i rendiconti degli anni precedenti; situazione che, appunto, concerne proprio l'amministrazione regionale richiedente.

Più nel dettaglio occorre verificare se costituisca presupposto di applicabilità della sanzione soltanto il mero inadempimento dell'amministrazione *sub specie* di inerzia della medesima nell'adottare, nei termini prescritti, degli imprescindibili atti per la gestione delle pubbliche risorse oppure se il legislatore abbia inteso sanzionare anche quelle amministrazioni che ancorché adempienti nella tempestiva adozione dei documenti contabili, non per questo dispongono di un *"quadro finanziario chiaro e certificato"* stante il mancato rispetto, tra gli altri, del principio della continuità degli esercizi finanziari.

In effetti non può sfuggire che l'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2016, in assenza dell'avvenuta approvazione e parificazione dei rendiconti degli anni precedenti, configurerebbe una *"parvenza"* di rendiconto, un suo simulacro, che, peraltro, nemmeno potrebbe essere parificato dalla Corte dei Conti.

Di qui, d'altronde, la valenza fondamentale del principio di continuità degli esercizi finanziari con forza ribadito dalla Corte Costituzionale che a chiare lettere ha affermato, da ultimo, come *"... ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi. Ne risulta così coinvolto in modo durevole l'equilibrio del bilancio: quest'ultimo, considerato nella sua prospettiva dinamica, la quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 266 del 2013; in senso conforme, sentenza n. 250 del 2013)"* (Corte Costituzionale, 27 aprile 2017, n. 89).

Detto in altri termini, il rispetto formale dell'art. 9, comma 1-*quinquies* e ss., D.L. 24 giugno 2016, n. 113 e s.m., potrebbe non essere sufficiente a scongiurare l'applicabilità del divieto di spesa *de quo* laddove gli atti contabili fondamentali tempestivamente approvati siano viziati da una "invalidità derivata" fondata sul mancato rispetto, da parte dell'amministrazione, del principio di continuità invocato.

Dunque non si tratterebbe di postulare un'applicazione retroattiva della nuova sanzione legale, quanto di esplicitarne la rispettiva valenza sostanziale rispetto ai suoi presupposti applicativi.

Sembra d'altronde essere questa la *voluntas legis* sottesa al nuovo dato positivo, ciò anche considerando che la sanzione di legge in discorso pare sconfessare talune impostazioni dottrinali secondo cui il diritto del bilancio sarebbe un diritto a prescrittività dimidiata, a coercibilità ridotta, tanto da configurarsi come una sorta di "*soft law*" (in disparte, tuttavia, le c.d. sentenze additive di prestazione della Corte Costituzionale).

Appare di palmare evidenza che normative come quelle in commento impongono l'obiettivo di gestioni finanziarie "sane", ancor prima che l'adozione di determinati atti contabili entro termini tassativi ed a pena di pesanti sanzioni: non, dunque, soltanto il mero rispetto statico e formale del termine per adempiere ma anche la regolarità in prospettiva dinamica e sostanziale dei documenti contabili approvati - tanto da poter essere considerati tali - devono essere considerati ai fini dell'operatività della nuova sanzione legislativa.

- 2.3 Conclusivamente deve essere affermata l'operatività del divieto di cui ai commi 1-*quinquies* e ss. dell'art. 9, D.L. 24 giugno 2016, n. 113 e s.m., alle assunzioni di personale a tempo indeterminato (ivi compresa le mobilità tra amministrazioni), a tempo determinato/flessibile *et similia* nonché riguardo ai comandi, ai distacchi, alle assunzioni "a termine" del personale destinato alle segreterie degli organi di indirizzo politico, delle commissioni consiliari e del Difensore civico regionale e, infine, alle assunzioni effettuate dalla Regione su indicazione dei capogruppo consiliari quale modalità di reclutamento alternativa all'assunzione diretta da parte dei Gruppi.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni suesposte è l'avviso della Sezione.

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo.

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio dell'1 giugno 2017.

L'Estensore  
F.to Luigi D'ANGELO

Il Presidente  
F.to Antonio FRITTELLA

Depositata in segreteria il 9 giugno 2017  
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto  
F.to Lorella Giammaria