



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

Composta dai Magistrati:

Fulvio M. Longavita	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Rossella Bocci	Consigliere
Francesco Sucameli	Primo Referendario (relatore)
Raffaella Miranda	Primo Referendario
Carla Serbassi	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 22 novembre 2018

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la nota prot. C.d.c. n. 5410 del 27 settembre 2018, con cui il Presidente del Consiglio regionale della Campania ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli

OGGETTO DEL PARERE

Il Presidente della Consiglio regionale della Campania chiede lumi in merito all'interpretazione di quanto disposto dai commi 1-quinquies, 1-sexies, 1-septies e 1-octies dell'art. 9 del D.L. 24 giugno 2016, n.113, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2016, n.160, anche alla luce del parere reso da questa Sezione la con deliberazione n. 80/2018/PAR.

L'Ente, in particolare, chiede di sapere se di sia luogo "«all'applicazione indiscriminata della "sanzione" disposta dalla legge sopra richiamata anche rispetto alle procedure di reclutamento di personale, mediante comandi e/o contratti di collaborazione, per le attività sostanzialmente politiche di competenza dei Gruppi consiliari, delle commissioni consiliari e degli uffici di diretta collaborazione del 'Ufficio di Presidenza". Aggiunge che da ciò "conseguirebbe la impossibilità di dare piena attuazione, da parte dei Consiglieri regionali, alle norme dettate dagli articoli 26 - 28 dello Statuto della Regione Campania.

All'uopo specifica: «A termini degli artt. 26-28 dello Statuto regionale, i consiglieri regionali esercitano le proprie funzioni assumendo, di volta in volta, in ragione degli equilibri politici presenti in Assemblea, lo status di Presidente del Consiglio regionale, di componente dell'Ufficio di Presidenza, di Presidente di Commissione consiliare, di componente dell'Ufficio di Presidenza della Commissione consiliare, di Presidente di Gruppo consiliare, di componente di Commissione consiliare, di componente di Gruppo consiliare. Gli status possono modificarsi nel corso della legislatura in ragione di eventuali mutamenti degli equilibri politici.

Per l'esercizio di ogni funzione consiliare, diretta esplicazione del ruolo di democrazia affidato al munus publicum, è previsto dall'ordinamento normativo consiliare (a titolo di esempio, la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 236 del 2013) uno specifico ufficio di diretta collaborazione, di norma costituito mediante acquisizione, intuitu personae, delle risorse umane, con utilizzo degli istituti del comando e/o di contratti di collaborazione, sempre nel rispetto dei tetti di spesa fissati dalla normativa nazionale e regionale».

Infine, ad evidenza della specificità della funzione e del ruolo dei gruppi consiliari, il Presidente del Consiglio regionale cita la concorde giurisprudenza sulla natura mista di tali organi, espressione di una doppia rappresentatività, quella organica, e quella partitico-privata (Corte costituzionale, sentenza n. 39/2014; Cassazione, SS.UU. sentenza n. 609/1999 e Cass. penale n. n. 49976/2012, SS.RR. n. 30/2014/QM).

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale regioni, province e comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

La disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma e la sana gestione finanziaria degli enti locali.

La sana gestione finanziaria, per altro verso, attesa la funzione svolta e la soggezione dei giudici soltanto alla legge (art. 101 Cost.), non può che attenersi al rispetto dei limiti di legge già evocati dalla lettera della legge, quanto ad equilibri e obiettivi.

La funzione consultiva attiene quindi alla interpretazione delle norme che presidiano l'azione amministrativa nella prospettiva del perseguimento; attiene quindi alla astratta legittimità-regolarità di possibili azioni che afferiscono alla materia della c.d. "contabilità pubblica", nella sua matrice essenziale (il bilancio, art. 100 Cost.) e in quelle storicamente intermedie dal legislatore (cfr. C. cost. sentenze nn. 33/1968, 102/1977, 641/1987, 24/1993 e 385/1996), per fornire, nell'esclusiva prospettiva della legalità, un'interpretazione delle norme contabili che contribuisca alla certezza del diritto.

Peraltro, come per le “le altre forme di collaborazione” previste dalla legge, tale funzione contribuisce a fornire elementi di cognizione strumentali al miglior esercizio della discrezionalità, operando scelte legittime e quindi adeguate e ponderate.

Pertanto, la funzione consultiva è “collaborativa” nel senso di promuovere e perseguire gli obiettivi di legge e quindi il principio di legalità, attraverso la “certezza” del diritto; non va peraltro intesa nel senso di costituire una forma di co-gestione, estesa all’area di valutazione riservata all’amministrazione, nell’ottica del raggiungimento di risultati più efficienti, efficaci ed economici. Si tratta, infatti, di aspetti relegati al merito dell’azione amministrativa che possono essere valutati dalla Corte solo nei casi espressi di legge (art. 3, comma 4, L. n. 20/1994).

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente indicati *ex lege*, attesa la natura speciale che tale funzione assume rispetto all’ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti.

In particolare, ai sensi dell’articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003, possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre le Regioni, anche i Comuni, le Province e le Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito.

L’elencazione dei soggetti legittimati ad attivare la funzione consultiva è stata ritenuta di natura tassativa da una consolidata giurisprudenza contabile.

Nel dettaglio, come chiarito a fini di coordinamento dalla Sezione delle Autonomie, con la pronuncia n. 13/AUT/2007 del 12-17 dicembre 2007 (a conferma dell’orientamento già espresso con la precedente decisione del 27 aprile 2004, sugli *“Indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva”*, diramati alle Sezioni regionali con la nota del Presidente della Corte dei conti, n. 6482 del 20 maggio 2004), la legittimazione alla richiesta di parere, ai sensi della menzionata disposizione di legge, *“è circoscritta ai soli enti previsti dalla norma, stante la natura speciale che essa assume, rispetto all’ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte”*, ribadendo che l’elencazione contenuta nel menzionato comma ottavo va considerata tassativa e che deve escludersi la possibilità di estendere ad altri enti la legittimazione a chiedere pareri alla Corte dei conti.

La natura tassativa dell’elenco - ha precisato la Sezione delle Autonomie - *«è provata anche dalla considerazione che l’elencazione (Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane) riproduce letteralmente quella dell’articolo 114 della Costituzione, nel testo sostituito dall’art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, della quale l’articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 è norma di attuazione»* (Sezione Autonomie n. 13/AUT/2007).

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, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia (da ultimo, SRC Lombardia, n. 81/2017/PAR).

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 esponenzialità, per autonomia e capacità di 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 per il *“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*, SRC Abruzzo n. 161/2016/PAR e n. 10/2012/PAR; SRC Umbria n. 21/2014/PAR; SRC Lazio n. 44/2010/PAR; SRC Piemonte n. 165/2011/PAR; SRC Lombardia n. 137/2013/PAR).

Nel caso specifico la richiesta si appalesa senz'altro soggettivamente ammissibile, anche se non si tratta di "atti di normazione". Il caso, infatti, analogamente ai citati precedenti, attiene all'esercizio di competenze regionali che però, per un atto di organizzazione interna (lo Statuto, peraltro fonte di rilevanza costituzionale, art. 123 Cost.), vengono svolte da un organo con personalità giuridica della Regione stessa (il Consiglio). Si tratta cioè di parere che attiene a materie che ricadono nelle competenze attribuite dallo Statuto al Consiglio regionale, quale articolazione autonoma della Regione, per cui la legittimazione a porre quesiti non può che concentrarsi sull'ufficio legittimato a rappresentare tale organo, vale a dire, il Presidente del consiglio regionale.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, derivano direttamente dalla natura della funzione consultiva di diritto delineata dalla legge i seguenti limiti di ammissibilità:

- resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'ente che richiede il parere (cfr. per tutte: SRC Lombardia, n. 36/2009/PAR);
- la funzione consultiva non può interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali o con le funzioni di legittimità-regolarità di questa Corte, che presuppongono la disamina diretta del caso concreto.

Per quanto attiene invece ai limiti che derivano dalla circoscrizione della funzione alla c.d. "contabilità pubblica", le Sezioni riunite, in sede di controllo, di questa Corte, con una pronuncia ai sensi dell'art. 17, comma 31 del del D.L. 1° luglio 2009, n. 78 (conv. Legge 3 agosto 2009, n. 102), hanno in linea generale affermato che tale nozione riguarda il "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (deliberazione n. 54, in data 17 novembre 2010).

Pertanto, la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che essa rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina dei presupposti per l'impegno di debito, in bilancio, nei confronti dei gestori dei servizi strumentali all'erogazione del servizio idrico integrato.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito nei limiti qui precisati. La materia della limitazione e delle condizioni per l'impegno e l'erogazione della spesa per il personale, infatti, è certamente materia che attiene alla contabilità pubblica ed in particolare al bilancio, come dimostrano tra l'altro i precedenti correlati all'interpretazione della stessa norma.

MERITO

1. Venendo dunque all'esame del merito della questione proposta dalla Presidente del Consiglio regionale, occorre brevemente ricordare il disposto normativo di cui si chiede interpretazione, e segnatamente dell'art. 9 del D.L. n. 113/2016 ("*Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio*", conv. L. n. 260/2016) in vigore dal 21 agosto 2016, che con i commi 1-

quinquies, 1-sexies, 1-septies, 1-octies ha statuito il divieto di assunzione di personale per quegli enti territoriali che:

- non approvano tempestivamente, nei termini di legge, i principali documenti di bilancio (previsionale e rendiconto);

- non trasmettono tempestivamente i relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche.

Segnatamente, l'art. 9 (recante norme sul "*Prospetto verifica pareggio di bilancio e norme sul pareggio di bilancio atte a favorire la crescita*") ai richiamati commi dispone (enfasi aggiunta):

«1-quinquies. In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono 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. E' fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo.

1-sexies. La misura di cui al comma 1-quinquies si applica alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano 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, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118; essa non si applica in caso di ritardo nell'approvazione definitiva del rendiconto da parte del Consiglio.

1-septies. Per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la misura di cui al comma 1-quinquies si applica sia in caso di ritardo nella trasmissione dei dati relativi al rendiconto approvato dalla Giunta per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sia in caso di ritardo nella trasmissione dei dati relativi al rendiconto definitivamente approvato dal Consiglio.

1-octies. La prima applicazione dei commi da 1-quinquies a 1-septies è effettuata con riferimento al bilancio di previsione 2017-2019, al rendiconto 2016 e al bilancio consolidato 2016. Alle autonomie speciali e ai loro enti che applicano il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, 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 amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, 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».

2. Come si è evidenziato nel precedente parere di questa Sezione (SRC Campania n. 80/2018/PAR) la normativa in esame ha una funzione "sanzionatoria" ("il comma 1-octies dell'art. 9 utilizza espressamente il termine "sanzione"), nel senso che introduce una "limitazione amministrativa" (vale a dire una riduzione della capacità giuridica degli enti, oggettivamente comminata in relazione ad una fattispecie di legge, cfr. SRC Campania n. 240/2017/PRSP) che interessa indistintamente l'apparato organizzativo degli enti territoriali inadempienti.

La disposizione normativa, infatti, statuisce la limitazione non per un organo in particolare, ma per l'intero ente territoriale.

Le fattispecie da cui tale limitazione scaturisce sono essenzialmente due:

a) la mancata adozione del documento di bilancio, nelle forme e nei tempi di legge. Una violazione dei termini di legge, infatti, rende vana la funzione di programmazione e

indirizzo giuridico che nella contabilità pubblica svolge il bilancio, esponendo a rischio di ineffettività il suo equilibrio;

- b) mancata trasmissione del documento di bilancio alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, entro trenta giorni dall'approvazione effettiva del documento. La mancata tempestiva trasmissione dei prefati documenti alla banca dati nazionale della pubblica amministrazione, infatti, impedisce un efficace coordinamento della finanza pubblica.

2.1. In punto di effetto, come è stato precisato dai precedenti richiamati, ed in particolare da questa Sezione con la deliberazione n. 80/2018/PAR, tale inadempimento fa scattare un divieto di assunzione:

- a) di ampia portata. Esso, infatti, si estende *“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”* e sono colpite 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 [...]”* (comma 1-*quinquies*, dell'art. 9, D.L. n. 113/2016);
- b) a carattere *“transitorio”*: la limitazione della capacità giuridica è prevista entro e non oltre l'approvazione (o la trasmissione) *“tardiva”* (*“fino a quando non abbiano adempiuto”*). Tale transitorietà ha una funzione di stimolo dell'adempimento e allo stesso tempo di proporzionalità della limitazione.

Considerato che la disponibilità di nuovo personale e/o la possibilità del suo *turn-over* vi è una naturale premessa di buon funzionamento degli organi, tale effetto *“limitativo”* e transitorio mira a stimolare il concorso da parte di tutti gli organi regionali, politici e burocratici, coinvolti, a vario titolo, nel processo di predisposizione, adozione, approvazione ed infine trasmissione dei documenti di bilancio.

L'estensione dell'effetto è direttamente collegata all'imputabilità giudica dell'adempimento all'intero ente territoriale, i cui organi, ciascuno con la propria competenza e responsabilità, sono chiamati a farsi parte diligente per superare la condizione di ritardo che colpisce l'approvazione dei documenti contabili.

3. In buona sostanza, la ridetta *“limitazione amministrativa”* si inquadra tra le *“misure di salvaguardia”* (C. Cost. sent. n. 228/2017) a garanzia dell'efficace e tempestiva elaborazione del *“bene pubblico”* bilancio (C. Cost., sent. nn. 184/2016 e 247/2017) nella sua dinamica articolazione di previsione e rendicontazione.

Infatti, come è noto, è compito del Legislatore introdurre adeguate *“disciplina di salvaguardia”*, ovvero *“rimedi”*, che siano in grado di presidiare violazioni di legge che espongono a rischio o che si traducano in una diretta minaccia per gli equilibri di bilancio e per la capacità del bilancio stesso di svolgere le proprie funzioni.

Non a caso, la disciplina dell'art. 9 fa salvo quanto già disposto in tema di svilimento degli organi dell'ente territoriale, in caso di mancata approvazione dei documenti di bilancio.

Proprio a proposito di tale disciplina, la Corte costituzionale ha evidenziato che la competenza ad individuare tali presidi spetta primariamente al Legislatore statale: si tratta di *«un settore, quello del riequilibrio dei bilanci degli enti locali e delle sanzioni per il mancato perseguimento del riequilibrio stesso, che è fortemente connotato dal principio di uniformità sull'intero territorio nazionale. Ciò sia con riguardo al concetto unitario di equilibrio del bilancio, sia in relazione agli effetti che il suo mancato perseguimento produce»* (C. cost. sent. n. 228/2017).

Allo stesso tempo, il Giudice delle leggi ha evidenziato che si tratta di una disciplina costituzionalmente necessaria al punto da ritenere legittimati interventi sostitutivi da parte del Legislatore regionale (C. Cost. sent. n. 107/2016)

In buona sostanza, a sottolineare la fondamentale importanza del fattore tempo nel bilancio e nella contabilità pubblica, si stabiliscono delle conseguenze di tipo organizzativo che possono portare fino allo scioglimento degli organi (cfr. artt. 193 u.c., art. 141 e 277 comma 2-bis TUEL per gli enti locali; ma anche art. 126 Cost. per le regioni).

La norma oggetto dell'odierno parere si colloca nella stessa prospettiva ordinamentale, individuando un inadempimento che espone a pericolo di ineffettività ed inefficienza il ciclo di bilancio, rispetto ai fini di legge e costituzionali, e individuando una forma di coercizione indiretta (una sorta di "astraintes" contabile) volta a favorire l'adempimento degli obblighi contabili.

Questo è tanto più vero laddove la tempestività è necessaria per assicurare l'effettivo rispetto del c.d. "pareggio di bilancio" (strumentalmente al quale è stato emanato l'art. 9 del D.L. n. 113/2016), ovvero degli obblighi che l'Italia ha assunto nella sua unitarietà repubblicana, nell'ambito delle politiche di bilancio dell'Unione europea (art. 117, comma 1 Cost.).

Si tratta, dunque, in buona sostanza, di obblighi inquadrabili nel c.d. "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, comma 3 Cost.), e allo stesso tempo a tutela diretta del precetto dell'equilibrio di bilancio (art. 97, comma 1 Cost.).

Infatti, come è noto, in contabilità pubblica, il bilancio ha una struttura bifasica e continua. Segnatamente, il suo carattere "bifasico" consiste nell'articolazione dinamica e circolare "previsione-rendiconto" che, passando dalle scritture contabili di gestione, consente di indirizzare e assicurare costantemente la congruità tra azione amministrativa e mezzi disponibili; è in questa continuità che viene definita la relazione tra "fini" e "mezzi" (finanziari) di cui un ente dispone (C. Cost., sent. n. 184/2016). Il bilancio è un bene pubblico, quindi, perché, in sede di programmazione, assicura l'effettività dei fini fissati a valle del processo democratico e perché, in sede di rendicontazione, consente di verificare l'"accountability" dei propri rappresentanti in ordine alla realizzazione dei programmi che quei fini realizzano (art.1 e 97 Cost.), verificando lo stato degli equilibri generali (misurando le risorse accumulate o il disavanzo da recuperare) e la situazione realizzativa degli obiettivi di spesa (spesa vincolata).

Ne consegue che il "fattore tempo", proprio per tale articolazione dinamica si pone sempre come centrale ed essenziale per gli scopi che il bilancio medesimo intende perseguire, in particolare per il suo equilibrio (che invero è la condizione della sua funzionalità e serietà, in quanto assicura la sostenibilità finanziaria dell'erogazione di beni e servizi e, in particolare, delle prestazioni costituzionalmente necessarie su tutto il territorio nazionale, i c.d. LEP).

3. Tanto premesso sulla fattispecie, sull'effetto e sulla natura e *ratio* della "sanzione", giova precisare che il comportamento doveroso ha soggetti (*recte* organi) diversi in caso di rendiconto e bilancio di previsione.

Mentre nel caso del bilancio di previsione giunta e assemblea elettiva, secondo le proprie competenze, concorrono in pari misura all'"approvazione" del documento, nel caso del rendiconto, per la funzione di "verifica" che tale documento consente rispetto all'operato dell'amministrazione, il comportamento tempestivo richiesto, in relazione al quale si ricollega la "sanzione" è esclusivamente la approvazione giuntale del rendiconto entro il termine di legge previsto.

Infatti, i commi 1-sexies e 1-septies fanno evidente riferimento alla data di approvazione del 30 aprile che, appunto, è *dies* entro il quale deve intervenire l'approvazione del documento di rendiconto da parte della Giunta, mentre il 30 luglio è quello previsto per l'approvazione definitiva

(con legge nel caso delle regioni) del rendiconto da parte del Consiglio (cfr. art. 18 e 66 D.lgs. n. 118/2011), a valle del giudizio di parificazione.

In particolare, il prefato art. 18 specifica: «*Le regioni approvano il rendiconto entro il 31 luglio dell'anno successivo, con preventiva approvazione da parte della giunta entro il 30 aprile, per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*» (enfasi aggiunta).

Ne consegue che il termine del 30 aprile è fissato per consentire i controlli giuscontabili (giudizio di parifica della Corte dei conti) e "politici" (del Consiglio regionale), quanto a raggiungimento degli obiettivi della c.d. contabilità di mandato (cfr. C. Cost. sent. n. 49/2018) ed in particolare con riferimento al c.d. "pareggio di bilancio".

L'obbligo il cui inadempimento, entro il termine, comporta l'effetto della limitazione sul piano delle capacità assunzionali, dunque, è quello della Giunta di adottare e approvare lo schema di rendiconto, nella sua materialità contabile, a prescindere dalla successiva parifica e approvazione consiliare (in senso analogo cfr. SRC Abruzzo, deliberazioni nn. 103/2017/PAR e n. 12/2018/PAR).

Analogamente, e per transitività, oltre che per evitare discriminazioni, deve ritenersi per il rendiconto degli enti territoriali richiamati nella norma.

Ovviamente quanto sopra precisato riguarda esclusivamente il rendiconto generale e non anche il bilancio consolidato, per il quale l'approvazione deve intervenire nei termini tanto da parte della Giunta che dell'assemblea elettiva.

3.1. Ne consegue che il comma 1-*quinquies*, in punto di fattispecie, fa scaturire il divieto di assunzione, 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'art. 18 D.lgs. n. 118/2011 e dell'articolo 151, comma 1, TUEL, 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 (art. 18 D.lgs. n. 118/2011 e artt. 151, comma 7 e 227, comma 2 TUEL). La prima applicazione della norma riguarda, ai sensi del comma 1-*octies*, il rendiconto 2016;
- l'approvazione del bilancio consolidato, per gli enti tenuti a tale adempimento. Il termine è fissato al 30 settembre di ogni anno (art. 18 D.lgs. n. 118/2011 e art. 151, comma 8 TUEL) e 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 (art. 18 D.lgs. n. 118/2011), compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato.

4. Tanto premesso sulla *ratio*, fattispecie ed effetti della norma oggetto di interpretazione, si pone questione se le "limitazioni" della norma si estendano al Consiglio regionale e, a cascata, in particolare, sui gruppi consiliari che ne sono organi interni.

Come è noto, il sistema di finanziamento regionale della spesa per il personale è frazionato, in quanto il bilancio dell'amministrazione e il bilancio del Consiglio, che della regione è organo, sono separati in punto di gestione.

Dal punto di vista contabile, infatti, il Consiglio regionale è dotato di un bilancio separato, finanziato tramite il programma 0101 "Organi istituzionali" della Missione 1 "Servizi istituzionali e generali, di gestione" del bilancio di previsione regionale. Ciò accade in base ad un duplice ordine di disposizioni normative.

In primo luogo, in questo senso depone l'art. 67 del D.lgs. n. 118/2011, il quale stabilisce che «1. Le regioni, sulla base delle norme dei rispettivi statuti, assicurano l'autonomia contabile del consiglio regionale, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e dai principi contabili stabiliti dal presente decreto riguardanti gli organismi strumentali.

2. Il consiglio regionale adotta il medesimo sistema contabile e gli schemi di bilancio e di rendiconto della regione adeguandosi ai principi contabili generali e applicati allegati al presente decreto.

3. La presidenza del consiglio regionale sottopone all'assemblea consiliare, secondo le norme previste nel regolamento interno di questa, il rendiconto del Consiglio regionale. Le relative risultanze finali confluiscono nel rendiconto consolidato di cui all'articolo 63, comma 3. Al fine di consentire il predetto consolidato, l'assemblea consiliare approva il proprio rendiconto entro il 30 giugno dell'anno successivo.»

La disposizione si pone in armonia con i precetti del Titolo V introdotto dalla Legge Cost. n. 3/2001 (l'art. 117, comma 3 e l'art. 123 Cost.) e con la riserva della competenza esclusiva allo Stato in materia di armonizzazione contabile di cui alla recente L. cost. 1/2012 (art. 117, comma 2, lett. e), ponendo il bilancio del Consiglio regionale in stretta continuità con quello "generale" della regione complessivamente considerata. Di conseguenza la struttura ed il funzionamento del bilancio del Consiglio regionale si muove ed ha premessa in quello dell'intera regione, rispetto al quale il Consiglio si pone, contabilmente, alla stregua di un organismo strumentale e come centro di spesa di secondo livello, con effetti sul bilancio e sul rendiconto "generale".

In questo senso, peraltro, già deponeva

- l'art. 26 dello Statuto regionale (Legge Regionale n. 6 del 28 maggio 2009 succ. modificato dalla legge regionale 31 gennaio 2014, n. 6) – fonte rinforzata ai sensi dell'art. 123 Costituzione – secondo cui il bilancio consiliare è espressione dell'autonomia organizzativa, amministrativa e contabile della Regione;
- l'art. 4 della L. regionale n. 7 del 30 aprile 2002 (Legge regionale di contabilità), successivamente abrogato dall' art. 12 comma 1 della Legge regionale 5 dicembre 2017, n. 37 (Principi e strumenti della programmazione ai fini dell'ordinamento contabile regionale).

Declinando tali principi sul piano della spesa per il personale – come è noto, uno dei macro-aggregati correnti in grado di incidere sugli equilibri generali di bilancio di qualsiasi ente pubblico – l'art. 67 dello Statuto regionale sancisce l'autonomia organizzativa e di spesa del Consiglio. Infatti «[...] 2. I dirigenti della Giunta regionale appartengono a un ruolo unico; ad essi sono attribuiti, in relazione agli incarichi affidati, differenti competenze e responsabilità. 3. Il personale del Consiglio regionale è inquadrato in un ruolo organico distinto».

In definitiva, tramite il bilancio consiliare, il Consiglio quantifica ed organizza le risorse finanziarie stanziare nel bilancio generale della regione per il proprio funzionamento ed in particolare per il personale:

- sulla base di un processo di programmazione autonomo, ma condizionato dagli stanziamenti in spesa sul bilancio "generale";
- con inevitabile reflusso sulla spesa rendicontata dal bilancio "generale", la quale deve essere conforme a legge e a Costituzione.

Inoltre, eventuali titoli sostanziali generativi di spesa pluriennale, originati dall'attività gestionale del Consiglio in materia di personale, danno luogo ad una spesa pluriennale in grado di condizionare la programmazione della spesa futura.

In definitiva, sebbene, a livello amministrativo, il Consiglio sia dotato di una propria organizzazione del personale, tale gestione separata non determina rottura dell'unità del bilancio regionale, che a livello finanziario continua a costituire un'entità unica.

Il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce infatti «profilo attuativo» dell'art. 81 della Costituzione (Corte cost., sentenze nn. 192 del 2012 e 241 del 2013; cfr. i principi contabili generali n. 2, 4, nell'Allegato 1 del D.lgs. n. 118/2011). Poiché la singola amministrazione pubblica è un'entità giuridica unica e unitaria, unici e unitari devono essere i documenti di bilancio (sia di previsione che consuntivi) e il rendiconto del Consiglio deve confluire nel bilancio consolidato (cfr. art. 67 e 18 D.lgs. n. 118/2011).

L'esistenza di un bilancio consiliare, infatti, non rompe l'unità giuridica e finanziaria della regione, il cui bilancio regionale unitariamente finanzia, in forma decentrata, il funzionamento di un proprio organo dotato, in questo caso, di autonomia contabile ed organizzativa (art. 26, comma 2, Statuto).

Ne consegue che, poiché tutte le entrate correnti regionali, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti e di funzionamento della regione, sussistono l'implicito divieto di sottrarre le stesse al sistema di regole a presidio del coordinamento della finanza pubblica, nonché l'obbligo di procedere alla verifica del rispetto di tali vincoli attraverso il consolidamento delle voci del bilancio regionale con il bilancio "derivato" del Consiglio, tanto in materia di personale quanto con riferimento agli altri aggregati di spesa corrente presi in considerazione dal Legislatore statale, nell'esercizio del suo potere normativo (concorrente) di coordinamento della finanza pubblica e per quanto concerne il trattamento economico, in base alla sua competenza esclusiva in materia ordinamento civile.

5. Fatte queste premesse di sistema, appare evidente che l'effetto della norma oggetto di interpretazione si estende al Consiglio regionale, financo ai suoi organi interni, poiché:

- il bilancio (che è il bene a presidio del quale è posta la misura limitativa di cui si tratta) è unitario ed invoca parallelamente l'estensione degli effetti "di salvaguardia" a tutta la struttura di cui è espressione, ovvero la regione o l'ente territoriale, come letteralmente previsto dalla legge;

- il Consiglio regionale è un organo della regione stessa, sebbene con soggettività giuridica che promana dalla propria autonomia organizzativa e contabile;

- i gruppi consiliari, a loro volta, sono organi interni del Consiglio regionale;

- l'effetto limitativo comunque di ampia portata e solo transitorio, in relazione a rapporti "a qualsiasi titolo" instaurati, anche da parte di organi strumentali della stessa regione o ente territoriale.

Queste considerazioni valgono, tanto più, se si considera che il divieto di cui all'art. 9, comma 1-quinquies e seguenti, dipende altresì dalla mancata tempestiva adozione del bilancio consolidato.

Ad escludere ciò non vale nemmeno il richiamo dell'articolata giurisprudenza che sottolinea il carattere misto della legittimazione rappresentativa dei gruppi (Corte costituzionale, sentenza n. 39/2014 e n. 130/2015; Cassazione, SS.UU. sentenza n. 609/1999 Cass. Penale n. 49976/2012, SS.RR. n. 30/2014/QM). Quando si afferma, infatti, che i gruppi consiliari sono l'espressione associativa di membri dell'assemblea e "proiezione" dei partiti politici, si evidenzia semplicemente la peculiarità dell'elemento personale sotteso a tale ufficio pubblico, che nel caso del Consiglio regionale e dei suoi gruppi si caratterizza per l'istituto della costituzionalistico della rappresentanza politica, attraverso cui si veicolano interessi di varia natura, a carattere diffuso e collettivo, molto spesso connotati dall'appartenenza partitica.

In tale senso, e a maggior ragione, i gruppi consiliari, ai fini della norma considerata, sono *pleno iure* organi pubblici, inseriti nella struttura dell'ente territoriale, nei quali si raccolgono e si

organizzano i consiglieri eletti al fine di elaborare congiuntamente le iniziative da intraprendere e per trovare in essi gli adeguati supporti organizzativi per poter svolgere adeguatamente i propri compiti (cfr. Corte cost., sent. n. 1130/1988).

Pertanto, fintantoché la regione o l'ente territoriale non avrà evaso i sopra richiamati adempimenti di legge in materia di bilancio, l'effetto limitativo della capacità giuridica (e del potere di spesa) in materia di personale, di cui all'art. 9 D.L. n. 113/2016, comma 1-quinquies e seguenti, si estende a tutta l'organizzazione regionale di cui il bilancio e il rendiconto generale sono unitaria e dinamica espressione.

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa 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 22 novembre 2018.

L'Estensore
Francesco Sucameli

Il Presidente
Fulvio Maria Longavita

Depositata in Segreteria il
27 novembre 2018
Il Direttore della Segreteria
Dott. Mauro Grimaldi