



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott. Maurizio Massa	Consigliere
Dott.ssa Cristina Ragucci	Primo referendario
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario
Dott.ssa Tiziana Sorbello	Referendario
Dott. Raffaele Giannotti	Referendario
Dott. Davide Nalin	Referendario relatore

Nella camera di consiglio del 24 febbraio 2025;

Visti gli articoli 81, 97, 100, comma 2 e 119 della Costituzione;

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

Visto l'art. 3 comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni e integrazioni;

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, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3”, ed in particolare, l’art. 7, comma 8;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, da ultimo, dalla deliberazione n. 17/SEZAUT/2020 della Sezione delle autonomie;

Vista la richiesta di parere formulata dal Presidente della Regione autonoma della Sardegna con nota protocollo n.1711 del 03.02.2025;

Visto il decreto numero 5/2025 del 4.02.2025 con il quale il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Referendario dott. Davide Nalin;

Vista l’ordinanza numero 3/2025 del 19.02.2025 con la quale il Presidente ha convocato l’adunanza pubblica del 24 febbraio 2025;

Udito il relatore Referendario Davide Nalin;

PREMESSO IN FATTO

1. Il Presidente della Regione autonoma della Sardegna, con nota protocollo n.1711 del 03.02.2025, ha rivolto istanza di parere a questa Sezione di controllo della Corte dei conti ai sensi dell’articolo 7 comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In particolare, sono stati formulati due quesiti; il primo in via principale e il secondo in via subordinata.

Più nello specifico:

1) si è chiesto alla Corte dei conti se, ai fini della sussistenza dei presupposti per l’applicazione del vincolo di cui all’art. 9, comma 1 *quinques* e ss. del d.l. n. 113/2016, l’approvazione della legge di autorizzazione dell’esercizio provvisorio, in linea con la previsione dell’art. 43, comma 2, del D.Lgs. n. 118/2011, debba considerarsi quale differimento, normativamente consentito, del termine di approvazione del bilancio regionale, per cui non possa dirsi operante il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. Ciò considerato

quanto affermato – in riferimento agli enti locali, privi di autonomia legislativa – nella deliberazione n. 19/2021/QMIG del 29/11 e 10/12/2021, con la quale la Sezione Autonomie, nell’ambito della propria funzione nomofilattica, ha sancito che *«Fino alla scadenza del termine prorogato di approvazione del bilancio di previsione, il Comune non incorrerà nel divieto di assunzione di personale previsto dall'art. 9, c. 1-quinquies, D.L. n. 113/2016, in quanto si troverà nella diversa situazione di esercizio provvisorio, disciplinato dall'art. 163 TUEL»*. La Sezione Autonomie ha così motivato *«La soluzione della questione rimessa alla valutazione di questa Sezione richiede preliminarmente di precisare la portata del rinvio alla norma del TUEL che prevede, in via generale, i termini di approvazione del bilancio di previsione (art. 151, comma 1), operato dalla norma di cui all'art. 1, comma 1091, della legge n. 145/2018. Orbene, l'art. 151, comma 1, TUEL, nel fissare per il bilancio di previsione il termine ordinario di approvazione al 31 dicembre, contestualmente prevede la possibilità che questo possa essere differito al ricorrere di giustificate ragioni. Al di là della presunzione generale favorevole alla natura formale dei rinvii normativi generici (la regola che vuole che nella generalità dei casi il rinvio sia considerato “mobile” è stata affermata anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 311/1993), il riferimento all’interpretazione letterale appare come il criterio orientativo da adottarsi nel caso specifico»*.

La Regione ha chiesto, in definitiva, di conoscere se detto criterio ermeneutico, come sopra espresso, possa trovare applicazione anche alla fattispecie relativa al differimento del termine di approvazione del bilancio regionale per effetto delle leggi regionali di autorizzazione all’esercizio provvisorio, e se, pertanto, fino alla scadenza del termine prorogato di approvazione del bilancio di previsione (e comunque non oltre il 30 aprile), la Regione non incorra nel divieto di assunzione di personale previsto dalla disposizione dell’art. 9, comma 1 *quinquies*, del D.L. n. 113/2016;

2) la Regione, inoltre ed in via subordinata, ha chiesto, nel caso si condivida l’interpretazione secondo cui nel periodo di esercizio provvisorio autorizzato non insista il sopra indicato limite assunzionale, se la disposizione di cui all’art. 29 della L.R. n. 11/2006, disciplinante l’esercizio provvisorio nell’ambito della Regione Sardegna, debba interpretarsi nel senso di consentire l’adozione di provvedimenti di

assunzioni nei limiti di quelle programmate nel Piano Integrato delle Attività e dell'Organizzazione di cui all'art. 6 del d.l. n. 80/2021 (PIAO) – comunque nel rispetto delle regole e dei vincoli di spesa posti dal regime di esercizio provvisorio e se, di contro, possa invece derogarsi al limite del frazionamento in dodicesimi nel caso della contrattualizzazione di figure istituzionali, obbligatorie *ex lege*, per il corretto funzionamento dell'organizzazione amministrativa regionale – quali gli organi apicali e di vertice della struttura amministrativa stessa, come il Segretario Generale e i Direttori Generali, la cui vacanza importerebbe evidenti e rilevanti disfunzionalità e ritardi nella gestione di importanti adempimenti prescritti per legge. In tale senso, ad avviso della Regione, sembra deporre l'orientamento espresso da diverse Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (cfr. Sezione di Controllo per la Regione Veneto n. 90/2023/PAR e sezione di controllo Campania n. 28/2020/PAR) che, seppur relative alla disciplina del regime applicabile negli Enti Locali in esercizio provvisorio per effetto del differimento del termine di approvazione dei relativi Bilanci con Decreto del Ministro dell'Interno (cfr. Corte dei conti Sicilia Deliberazione n. 48/2023/PAR), enunciano principi di carattere generale che paiono applicabili anche alla disciplina dell'esercizio provvisorio riferita alla Regione.

DIRITTO

1. In via preliminare rispetto all'esame nel merito della questione, la Corte è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero la concomitante sussistenza dei presupposti (soggettivo ed oggettivo) richiesti dalla legge.

A tal riguardo devono richiamarsi innanzitutto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale *“le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane”* e, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n.

5/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 (Sezioni riunite in sede di controllo), n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e, da ultimo, n. 17/SEZAUT/2020.

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune);

- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un «*ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, 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*» (Sez. autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere «*qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio*» (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010);

- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro di norma originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni

concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente.

In altri termini, ai fini dell'ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo. Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione «*non si rinvengono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore*» (cfr. Sezione delle autonomie, delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

2. Ciò premesso in linea generale, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo **soggettivo**, poiché è stata sottoscritta dal Presidente della Regione, organo politico e di vertice, nella sua veste di rappresentante legale dell'ente.

3. Per quanto concerne l'**ammissibilità oggettiva**, la Sezione ritiene che nel caso di specie la richiesta di parere presenta l'indubbia peculiarità di indicare alla Corte anche

la soluzione da seguire, citando precedenti che, secondo la prospettazione della Regione, conforterebbero una soluzione ermeneutica positiva ad entrambi i quesiti.

Tuttavia, tale tecnica di formulazione non rende inammissibile la richiesta della Regione, poiché i quesiti proposti, aventi natura generale e astratta, attengono alla materia della contabilità pubblica, riguardando la corretta interpretazione di una norma concernente il divieto dell'assunzione di personale nel caso in cui la Regione non abbia approvato tempestivamente la legge di bilancio e versi in costanza di esercizio provvisorio. In altri termini, la citazione di precedenti pareri della Corte - ad avviso della Regione attinenti alla fattispecie prospettata - vale come maggiore compiutezza alla prospettazione del quesito, che rimane fermo così come più sopra compendiato.

4. Nel merito, con un primo quesito la Regione chiede alla Sezione se, ai fini della sussistenza dei presupposti per l'applicazione del vincolo di cui all'art. 9, comma 1-quinques e seguenti del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113, l'approvazione della legge di autorizzazione dell'esercizio provvisorio, in linea con la previsione dell'art. 43, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, debba considerarsi quale differimento, normativamente consentito, del termine di approvazione del bilancio regionale, per cui non possa dirsi operante il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Tale interpretazione, secondo la Regione, troverebbe il proprio fondamento nella deliberazione della Corte dei conti n. 19/2021/QMIG.

In definitiva, si chiede alla Sezione di conoscere se i principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei conti nella deliberazione sopra menzionata possano trovare applicazione anche alla fattispecie relativa al differimento del termine di approvazione del Bilancio Regionale per effetto delle leggi regionali di autorizzazione all'esercizio provvisorio, e se, pertanto, fino alla scadenza del termine prorogato di approvazione del bilancio di previsione (e comunque non oltre il 30 aprile), la Regione non incorra nel divieto di assunzione di personale previsto dalla disposizione dell'art. 9, comma 1 *quinquies*, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113.

4.1. La soluzione del quesito richiede anzitutto di principiare dalle disposizioni rilevanti, per procedere, successivamente, alla loro analisi in base ai criteri ermeneutici letterale, logico sistematico e teleologico.

L'articolo 43 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 prevede:

“1. Se il bilancio di previsione non è approvato dal Consiglio entro il 31 dicembre dell'anno precedente, la gestione finanziaria dell'ente si svolge nel rispetto dei principi applicati della contabilità finanziaria riguardanti l'esercizio provvisorio o la gestione provvisoria.

2. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi, nei modi, nei termini e con gli effetti previsti dagli statuti e dall'ordinamento contabile dell'ente. Nel corso dell'esercizio provvisorio non è consentito il ricorso all'indebitamento”.

Qualora la regione abbia deciso di ricorrere all'esercizio provvisorio e, dunque, non abbia rispettato il termine originario per l'approvazione del bilancio previsto dall'articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 (sul punto la norma è chiara non può ritenersi sussistente alcun differimento del termine in questione), l'articolo 9, comma 1 *quinquies*, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113 collega a tale scelta importanti conseguenze in punto di limiti alla capacità di assunzione del personale. Più nello specifico, la disposizione da ultimo citata prevede:

“In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione, 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. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti

privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo. Gli enti di cui ai precedenti periodi possono comunque procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'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, ove nell'anno precedente è stato registrato un numero di migranti sbarcati superiore almeno al triplo della popolazione residente, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia.

Il divieto di cui al presente comma non si applica alle assunzioni a tempo indeterminato previste dall'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162”.

In applicazione del criterio di interpretazione logico-sistematico, le due disposizioni da ultimo citate possono essere analizzate congiuntamente e riformulate in chiave di sillogismo deduttivo aristotelico nella seguente maniera:

- 1) **Premessa minore (fatto):** la regione non approva il bilancio entro il 31 dicembre dell'anno precedente e, conseguentemente, concede per legge l'esercizio provvisorio per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi;
- 2) **Premessa maggiore (norma):** articoli 43 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e 9, comma 1-quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113;
- 3) **Conclusione (effetto):** la regione a) non può ricorrere all'indebitamento e, per la parte che rileva in tale sede, b) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione.

Due sono, dunque, le limitazioni che incontra la regione nel caso in cui decida di ricorrere con legge all'esercizio provvisorio:

- 1) il divieto di ricorso all'indebitamento, anche per spese di investimento (ciò in deroga alla regola di cui all'articolo 119 ultimo comma della Costituzione);

- 2) 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.

Si tratta, nella specie, di due “sanzioni” che, per certi versi, si rafforzano reciprocamente, essendo entrambe collegate al mancato rispetto degli obblighi relativi alla tempestività dell’adozione degli atti di programmazione da parte degli enti locali ai fini del corretto esplicarsi del ciclo del bilancio (cfr., Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 2/SEZAUT/2022/INPR; n. 14/SEZAUT/2017/INPR; n. 9/SEZAUT/2016/INPR; n. 18/SEZAUT/2014/INPR e n. 23/SEZAUT/2013/INPR).

Sotto quest’ultimo profilo, con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2014/INPR, la Sezione delle Autonomie ha rappresentato le implicazioni negative derivanti dal reiterato slittamento del termine per l’approvazione del bilancio preventivo di seguito elencate: *«criticità nel riferire la gestione finanziaria in esercizio provvisorio agli stanziamenti di spesa dell’anno precedente in presenza di manovre di riduzione delle risorse e della spesa (in ultimo il decreto legge 24 aprile 2014 n. 66 recante “Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale”, attualmente non ancora convertito in legge); impatto negativo sugli equilibri di competenza e di cassa, quest’ultimo connesso anche al ritardo nella finalizzate alla razionalizzazione e riduzione della spesa, ad esercizio finanziario gestione, nonché nel perfezionamento di eventuali piani di riequilibrio finanziario pluriennale; problematicità nei processi di riconoscimento e finanziamento di debiti fuori strumento autorizzatorio, fonti di finanziamento nazionali e comunitarie da destinare ad sugli aspetti connessi alla valutazione della performance della dirigenza e del personale riscossione dei tributi propri; difficoltà di approvare efficaci manovre finanziarie inoltrato; disagi per i cittadini e conseguenze sfavorevoli per la finanza dell’ente per effetto del ritardo nella determinazione delle aliquote, riduzioni ed esenzioni dei tributi o dei costi dei servizi; difficoltà nell’adozione delle azioni di riequilibrio per quegli enti che hanno presentato nell’esercizio precedente disavanzo di amministrazione e/o di bilancio accertati o in corso di formazione; difficoltà di attivare, in assenza dello interventi di investimento, con il conseguente rischio di dover rinunciare ai conferimenti assegnati; mancata approvazione del Piano esecutivo di gestione, con riflessi negativi degli enti».*

4.1. Venendo, più da vicino, all'analisi dell'articolo 9, comma 1-quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113, rilevante ai fini della soluzione del quesito ermeneutico rivolto alla Sezione, è evidente come la prescrizione in esame esuli dall'ambito degli interventi normativi che introducono limiti alle assunzioni motivati da un intento di contenimento o di sostenibilità finanziaria, rientrando invece nel novero dei precetti che prevedono blocchi temporanei della capacità di assumere a garanzia, precipua, del rispetto da parte degli enti di alcuni fondamentali adempimenti di legge.

È di interesse osservare che la *ratio* di siffatta tipologia di norme è stata vagliata dalla Corte Costituzionale, con specifico riferimento alla disposizione di cui all'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66/2014, la quale vietava alle amministrazioni pubbliche che non avessero rispettato i tempi di pagamento fissati dall'art. 4 del decreto legislativo n. 231/2002 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, prevedendo, altresì, il divieto «*di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione*».

Orbene, nella sentenza n. 272/2015, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'anzidetta normativa, il Giudice delle leggi ha enucleato dei principi che possono essere di ausilio ai fini esegetici anche con riguardo alla disposizione recata dall'art. 9, comma 1-quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113.

Nella richiamata pronuncia, infatti, la Corte costituzionale ha premesso, in via generale, che la normativa in materia di divieto temporaneo di assunzioni può essere usata quale «*sanzione prescelta per raggiungere l'obiettivo indicato*» (nel caso dell'art. 41 del d.l. n. 66/2014, secondo il Giudice costituzionale, riferito a principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica).

La stessa Consulta ha precisato che l'introduzione del divieto temporaneo di assunzioni, per le amministrazioni inadempienti, rientra nell'ambito dei poteri del legislatore statale, ancorché investa un aspetto essenziale dell'autonomia organizzativa delle Regioni e degli altri enti pubblici (sentenze n. 61 e n. 27 del 2014, n. 130 del 2013,

n. 259, n. 217 e n. 148 del 2012),

Così delineata la *ratio* delle prescrizioni normative che bloccano le assunzioni degli enti pubblici al fine di presidiare il rispetto di alcuni fondamentali obblighi di legge, può affermarsi, ad avviso della Sezione, che la stessa disposizione di cui all'art. 9, comma 1-quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113 svolge una funzione di tutela del fondamentale principio del corretto esplicarsi del ciclo del bilancio, prevedendo delle temporanee conseguenze di natura sanzionatoria- interdittiva (in materia di assunzioni), che incidono sull'autonomia organizzativa dell'ente territoriale, finché lo stesso non adempia agli obblighi di tempestiva elaborazione del "bene pubblico" bilancio, inteso nella sua dinamica articolazione di previsione e di rendicontazione (cfr. sentenze Corte Costituzionale, n. 184/2016 e n. 247/2017).

La norma in esame prevede lo stesso meccanismo limitativo delle assunzioni anche nel caso di mancato rispetto del termine di approvazione del bilancio consolidato, nonché del termine relativo all'inserimento dei dati contabili nella BDAP.

Va rilevato che la ricostruzione in termini sanzionatori del precetto contenuto nell'art. 9, comma 1-quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113 è fatta propria dalle Sezioni regionali di controllo le quali, in diversi pareri, hanno valorizzato il riferimento letterale al termine "sanzione" contenuto nella norma, al successivo comma 1-*octies* (cfr. *ex multis*, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, n. 103/2017/PAR; id. n. 12/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 98/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per la Campania, n. 80/2018/PAR; id. n. 130/2018/PAR).

Analoghe considerazioni, peraltro, si rinvencono in numerose deliberazioni rese in sede diversa da quella consultiva (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, n. 136/2018/PRSE; id. n. 144/2018/PRSE; Sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 2/2019/PRSP; Sezione regionale di controllo per la Sardegna, n. 56/2019/PRSE; Sezione regionale di controllo Trentino-Alto Adige/Südtirol - sede di Trento, n. 61/2019/PRSE; id. n. 4/2020/PRSE; id. n. 31/2020/PRSE; id. n. 42/2020/PRSE).

Con riguardo ai canoni ermeneutici applicabili alla disposizione in esame, la Sezione regionale di controllo per la Campania, nella deliberazione n. 80/2018/PAR, ha

precisato che il divieto di cui trattasi deve ritenersi operante a decorrere dalla sua entrata in vigore «*salvo, altrimenti, incorrere in un'applicazione retroattiva della nuova sanzione legale che, in quanto tale, non è ammissibile in applicazione del principio della certezza del diritto (art. 25 Cost.)*».

La giurisprudenza della Corte dei conti è, inoltre, orientata nel senso che il precetto normativo *de quo* deve essere interpretato secondo il principio di stretta legalità, tassatività e determinatezza della fattispecie (art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 25 della Carta costituzionale), escludendo la possibilità di applicazione analogica a fattispecie diverse da quelle espressamente indicate.

Ferma, dunque, la ricordata funzione “*sanzionatoria-interdittiva*”, in senso lato, della già menzionata normativa, ad avviso della Sezione non v'è dubbio che l'art. 9, comma 1-quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113 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. 66/2014, 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.

4.2. Alla luce di quanto sopra riportato e in applicazione del principio ermeneutico secondo cui “*In claris non fit interpretatio*”, si può pervenire ad una prima conclusione, ovvero che l'esercizio provvisorio del bilancio, concesso per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 43 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, comporta l'applicazione all'ente locale che vi abbia ricorso della sanzione interdittiva di cui 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113.

4.3. Occorre ora domandarsi, come espressamente richiesto dalla Regione, se l'approvazione della legge di autorizzazione dell'esercizio provvisorio debba

considerarsi quale differimento, normativamente consentito, del termine di approvazione del bilancio regionale, in deroga al divieto di cui all'articolo 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113. Tale interpretazione, sempre ad avviso della Regione, potrebbe ricavarsi nella deliberazione n. 19/2021/QMIG (la quale si è occupata degli enti locali diversi dalle Regioni), con la quale la Sezione delle Autonomie ha sancito che *«Fino alla scadenza del termine prorogato di approvazione del bilancio di previsione, il Comune non incorrerà nel divieto di assunzione di personale previsto dall'art. 9, c. 1-quinquies, D.L. n. 113/2016, in quanto si troverà nella diversa situazione di esercizio provvisorio, disciplinato dall'art. 163 TUEL»*. Sul punto in esame la Corte dei conti ha così motivato: *«La soluzione della questione rimessa alla valutazione di questa Sezione richiede preliminarmente di precisare la portata del rinvio alla norma del TUEL che prevede, in via generale, i termini di approvazione del bilancio di previsione (art. 151, comma 1), operato dalla norma di cui all'art. 1, comma 1091, della legge n. 145/2018. Orbene, l'art. 151, comma 1, TUEL, nel fissare per il bilancio di previsione il termine ordinario di approvazione al 31 dicembre, contestualmente prevede la possibilità che questo possa essere differito al ricorrere di giustificate ragioni. Al di là della presunzione generale favorevole alla natura formale dei rinvii normativi generici (la regola che vuole che nella generalità dei casi il rinvio sia considerato "mobile" è stata affermata anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 311/1993), il riferimento all'interpretazione letterale appare come il criterio orientativo da adottarsi nel caso specifico»*.

4.4. La soluzione del quesito presuppone anzitutto l'analisi e la corretta interpretazione secondo i noti canoni ermeneutici sopra richiamati delle disposizioni rilevanti di seguito riportate.

Articolo 151 comma 1 della legge 18 agosto 2000, n.267:

“1. Gli enti locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione. A tal fine presentano il Documento unico di programmazione entro il 31 luglio di ogni anno e deliberano il bilancio di previsione finanziario entro il 31 dicembre, riferiti ad un orizzonte temporale almeno triennale. Le previsioni del bilancio sono elaborate sulla base delle linee strategiche contenute nel documento unico di programmazione, osservando i principi contabili generali ed

applicati allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni. I termini possono essere differiti con decreto del Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in presenza di motivate esigenze".

Articolo 43 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118:

"1. Se il bilancio di previsione non è approvato dal Consiglio entro il 31 dicembre dell'anno precedente, la gestione finanziaria dell'ente si svolge nel rispetto dei principi applicati della contabilità finanziaria riguardanti l'esercizio provvisorio o la gestione provvisoria.

2. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi, nei modi, nei termini e con gli effetti previsti dagli statuti e dall'ordinamento contabile dell'ente. Nel corso dell'esercizio provvisorio non è consentito il ricorso all'indebitamento".

Dall'interpretazione letterale e logico-sistematica delle disposizioni citate emerge, anzitutto, che l'articolo 151 comma 1 della legge 18 agosto 2000, n.267 è applicabile esclusivamente ai comuni, alle province, alle città metropolitane, alle comunità montane, alle comunità isolate e alle unioni di comuni. Alle Regioni, invece, si applica l'articolo 43 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, che nulla prevede in punto di differimento dei termini di approvazione del bilancio di previsione e che, come si è più sopra rilevato, prevede al comma 1 un termine perentorio (31 dicembre).

Occorre a questo punto valutare se la lacuna della disposizione da ultimo riportata sia frutto di una precisa scelta del legislatore oppure se quest'ultimo sia incorso in una "dimenticanza", aprendosi in quest'ultimo caso la possibilità del ricorso all'analogia *legis* o *iuris*, ai sensi dell'articolo 12 delle disposizioni preliminari al codice civile.

La Sezione ritiene che, stante la centralità del principio di programmazione posto a presidio del bilancio come "bene pubblico" secondo quanto specificato dalla giurisprudenza richiamata nel §4.1., non si sia in presenza di una lacuna legislativa, bensì di una precisa scelta del legislatore di non estendere alle regioni la possibilità di differire i termini di approvazione del bilancio di previsione, alle condizioni indicate nell'articolo 151 comma 1 della legge 18 agosto 2000, n.267.

Ma vi è di più. La disposizione da ultimo riportata ha natura eccezionale, in quanto la possibilità di differire il termine di approvazione del bilancio di previsione ha natura di eccezione rispetto alla regola generale della programmazione del ciclo di bilancio, che prevede specifiche scansioni temporali a tutela del suo equilibrio, secondo le regole contenute nella legge 18 agosto 2000, n.267 e nel decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118. Pertanto, ai sensi dell'articolo 14 delle disposizioni preliminari delle preleggi, è giocoforza escludere sia l'analogia *legis* sia quella *iuris*, essendo pacifico sotto quest'ultimo profilo che una disposizione singola ed eccezionale non possa essere posta a fondamento della elaborazione di un principio generale.

Tali considerazioni sarebbero di per sé assorbenti e consentirebbero di fornire risposta negativa al quesito interpretativo rivolto dalla Regione, il quale, come più sopra visto, si fonda sull'applicazione analogica dell'articolo 151 comma 1 della legge 18 agosto 2000, n.267.

4.5. La Sezione, tuttavia, intende non arrestarsi a tale conclusione e spingersi oltre, utilizzando la tecnica argomentativa della *reductio ad absurdum* (meglio nota come dimostrazione per assurdo).

Si ipotizzi, infatti, *per absurdum*, che l'articolo 151 comma 1 della legge 18 agosto 2000, n.267 sia applicabile in via di analogia *legis* anche alle Regioni (l'analogia *iuris* va invece esclusa poiché una singola norma non può essere posta a fondamento dell'elaborazione in via induttiva di un principio generale).

Tale disposizione, nel prevedere, per la parte che rileva in tale sede, che "*I termini [di approvazione del bilancio di previsione] possono essere differiti con decreto del Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in presenza di motivate esigenze*", presuppone che il differimento del termine in questione possa avvenire **solo** con l'emanazione di un apposito decreto del Ministero dell'interno.

Pertanto, l'adozione della legge regionale che preveda l'esercizio provvisorio del bilancio non può produrre l'effetto del differimento del termine ai sensi dell'articolo 151 comma 1 della legge 18 agosto 2000, n.267, non rientrando nella fattispecie ivi

contemplata. Ed invero non può condividersi l'affermazione che la legge di approvazione all'esercizio provvisorio equivalga, nella sostanza e nei presupposti, al differimento del termine per l'approvazione del bilancio dovuto a "particolari esigenze" valutate dal Ministero dell'Interno.

Conforta questa interpretazione anche l'analisi di alcuni decreti del Ministro dell'interno. Si prenda, a titolo esemplificativo, il D.M. 24 dicembre 2024, il quale annovera tra le "particolari esigenze" che giustificano il differimento la necessità di avere a disposizione *"un quadro finanziario più certo a seguito dell'approvazione del disegno di legge di bilancio per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027"*. Orbene, si tratta di valutazioni di natura macroeconomica che richiedono istruttorie complesse e una analisi del quadro finanziario statale che possono essere svolte esclusivamente dall'amministrazione centrale, riverberando la legge di bilancio statale i suoi effetti sull'assetto finanziario degli enti locali.

Da quanto sopra detto consegue che non può venire in rilievo nel caso di specie il principio di diritto sancito dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 19/2021/QMIG, il cui perno logico ruota proprio sull'applicazione della disposizione di cui all'articolo 151 comma 1 della legge 18 agosto 2000, n.267 (che nel caso di specie non può avvenire per le ragioni sopra indicate), con la conseguenza che rimane in vigore il divieto di cui all'articolo 9, comma 1 *quinquies*, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113.

4.6. Pertanto, alla luce di quanto sopra illustrato, si fornisce la seguente risposta al quesito rivolto dalla Regione: *"L'esercizio provvisorio del bilancio, concesso per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 43 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, comporta l'applicazione alle Regioni che vi abbiano ricorso della sanzione interdittiva di cui 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113, il quale prevede 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, ad eccezione delle assunzioni a tempo indeterminato previste dall'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124,*

convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162. Tale regola non è derogata dall'articolo 151 comma 1 della legge 18 agosto 2000, n.267, il quale, in quanto norma eccezionale perché derogatoria del principio della programmazione del bilancio, ai sensi degli articoli 1 comma 1 e 2 comma 1 della legge 18 agosto 2000, n.267, non è applicabile – in via di analogia legis o iuris – alle regioni, ma solo ai comuni, alle province, alle città metropolitane, alle comunità montane, alle comunità isolate e alle unioni di comuni”.

5. Il secondo quesito che la Regione rivolge alla Sezione della Corte dei conti è formulato in via subordinata, avendo espressamente affermato l'ente di avere interesse alla sua soluzione solo nel caso in cui si condivida l'interpretazione secondo cui nel periodo di esercizio provvisorio autorizzato non sussista il limite di assunzione previsto dall'articolo 9, comma 1 *quinquies*, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113.

5.1. Dal momento che, come si è visto nel §4.6, la Sezione ritiene che nel caso di esercizio provvisorio operi pienamente il sopra menzionato limite all'assunzione del personale, è giocoforza concludere nel senso della improcedibilità della richiesta di parere, limitatamente al quesito numero 2), per sopravvenuta carenza di interesse.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Sardegna:

1) dichiara ammissibile dal punto di vista soggettivo ed oggettivo la richiesta di parere della Regione autonoma della Sardegna;

2) quanto al quesito numero 1), fornisce la seguente risposta: *“L'esercizio provvisorio del bilancio, concesso per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 43 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, comporta l'applicazione alle Regioni che vi abbiano ricorso della sanzione interdittiva di cui 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113, il quale prevede 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, ad eccezione delle assunzioni a tempo indeterminato previste dall'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162. Tale regola non è derogata dall'articolo 151 comma 1 della legge 18 agosto 2000, n.267, il quale,*

in quanto norma eccezionale perché derogatoria del principio della programmazione del bilancio, ai sensi degli articoli 1 comma 1 e 2 comma 1 della legge 18 agosto 2000, n.267, non è applicabile – in via di analogia legis o iuris – alle regioni, ma solo ai comuni, alle province, alle città metropolitane, alle comunità montane, alle comunità isolate e alle unioni di comuni”.

3) quanto al quesito numero 2), dichiara l'improcedibilità della richiesta di parere per sopravvenuta carenza di interesse.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente della Regione autonoma della Sardegna.

Così deliberato in Cagliari, nella camera di consiglio del 24 febbraio 2025.

F.to

Il Relatore

Davide Nalin

F.to

Il Presidente

Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 24 febbraio 2025

F.to

Il Funzionario preposto

Dott.ssa Anna Angioni