



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

Composta dai Magistrati:

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

**nella camera di consiglio del 15 giugno 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. 2956 del 25/5/2018, con cui la regione 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, Rossella Bocci.

## **FATTO**

Il Presidente della Giunta 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 con deliberazione n. 103/2017/PAR dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo che *"delinea un sistema sanzionatorio estremamente 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 degli indicati documenti contabili (bilancio di previsione, rendiconto e 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"*. L'Ente, in particolare, chiede di sapere se *"se sia escluso dal divieto di cui al menzionato articolo 9, commi 1-quinquies, 1 sexies, 1-septies e 1-octies del D.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2016, n. 160, il conferimento di un incarico ad un soggetto, in sostituzione di altro già incaricato, in epoca antecedente all'entrata in vigore del divieto, per il tempo di residua efficacia del termine originariamente previsto"*. *"Più precisamente, si chiede se, tenuto conto della ratio delle indicate disposizioni, possa ritenersi esclusa dal relativo ambito di applicazione la fattispecie di novazione soggettiva del rapporto di lavoro o di collaborazione già in corso, quale effetto della revoca dell'incarico ad un soggetto (o recesso dall'incarico stesso) e sostituzione con altro, ferma la durata già originariamente prevista, senza mutazione delle prestazioni dedotte nel contratto o comunque oggetto dell'incarico e senza incremento degli oneri a carico dell'Amministrazione"*.

## **DIRITTO**

- 1.** La richiesta di parere all'esame del Collegio è soggettivamente ammissibile, in quanto promana dal Presidente della Giunta della Regione, quale organo legittimato ad esprimere la volontà dell'ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna.
- 2.** Essa inoltre è oggettivamente ammissibile dal momento che attiene a "materia di contabilità", è stata formulata in termini generali ed astratti (seppur con riferimento ad una esigenza concreta dell'Ente), non interferisce con contenziosi in atto (in sede civile, penale, amministrativa o contabile), né si sovrappone con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte.
- 3.** Venendo dunque all'esame del merito della questione proposta dalla regione Campania, occorre premettere che il D.L. 24/06/2016, n. 113 *"Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio"* (Pubblicato nella Gazz. Uff. 24 giugno 2016, n. 146), convertito con modificazioni dalla *legge 7 agosto 2016, n. 160*, in vigore dal 21 agosto 2016, all'art. 9. *"Prospetto verifica pareggio di bilancio e norme sul pareggio di bilancio atte a favorire la*

*crescita*", ha inserito i commi 1-quinquies, 1-sexies, 1-septies, 1-octies che hanno introdotto 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) e non trasmettono i relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche, oltre che per le Regioni e province autonome di Trento e Bolzano che non trasmettono i dati del rendiconto approvato dalla Giunta regionale alle sezioni regionali della Corte dei conti per consentirne la parifica.

**4.** I commi in esame sono di seguito indicati:

*"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".*

**5.** La normativa in esame deve essere letto in considerazione della sua portata "sanzionatoria" ("il comma 1-*octies* dell'art. 9 utilizza espressamente il termine "sanzione"). 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-*quinquies* 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 (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo pareri nn. 103/2017 e n. 12/2018).

**6.** La normativa di divieto su esposta ha una ampia portata che si manifesta nel divieto di 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" e sono sanzionate 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. 24 giugno 2016, n. 113). Tale divieto, inoltre, si proietta nel tempo a venire imponendosi agli enti territoriali che, a decorrere dalla sua entrata in vigore (**24/06/2016**), non rispettano i predetti adempimenti per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento dell'approvazione "tardiva" ("fino a quando non abbiano adempiuto").

La normativa si inquadra in una prospettiva esegetica "calibrata, invero, non tanto in uno scenario di finanza pubblica allargata, quanto sulla singola amministrazione inadempiente.....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" (così Sez. regionale della corte dei conti per l'Abruzzo par. 107/2017).

In altri termini, la normativa in esame prevede che 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) o la trasmissione dei dati contabili alla Banca Dati delle pubbliche amministrazioni e alla Corte dei conti per il giudizio di parificazione, nonché il perdurare di detti inadempimenti, 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". Venendo al quesito prospettato dalla regione Campania si tratta di verificare se sia escluso dal divieto citato "il conferimento di un incarico ad un soggetto, in sostituzione di altro già incaricato, in epoca antecedente all'entrata in vigore del divieto, per il tempo di residua efficacia del termine originariamente previsto".

In relazione all'ampia portata del divieto, la cui interpretazione letterale non tollera eccezioni, già la Sezione della Corte per l'Abruzzo con la deliberazione n. 103/2017/PAR del 1° giugno 2017 ha evidenziato che il divieto in parola si applica 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".*

La Regione Campania, in particolare, chiede di sapere se la norma in esame possa interpretarsi nel senso che "possa ritenersi esclusa dal relativo ambito di applicazione la fattispecie di novazione soggettiva del rapporto di lavoro o di collaborazione già in corso, quale effetto della revoca dell'incarico ad un soggetto (o recesso dall'incarico stesso) e sostituzione con altro, ferma la durata già originariamente prevista, senza mutazione delle prestazioni dedotte nel contratto o comunque oggetto dell'incarico e senza incremento degli oneri a carico dell'Amministrazione". In proposito si evidenzia che l'art. 11 (Personale degli uffici di diretta collaborazione) del DPG n. 20 del 17/01/2017 della regione Campania in relazione a tale fattispecie contrattuale così prevede:"1. Agli Uffici di diretta collaborazione possono essere assegnati dipendenti della Giunta, ovvero del Consiglio o di altre pubbliche amministrazioni, in aspettativa, comando, fuori ruolo o in altre analoghe posizioni previste dai rispettivi ordinamenti, nel limite del contingente complessivo di cui all'articolo 15, comma 2. 2. Agli uffici di cui al comma 1 possono essere assegnati collaboratori assunti con contratti di lavoro a tempo determinato, nonché esperti e consulenti di particolare professionalità o specializzazione nelle materie inerenti alle funzioni del Presidente, anche estranei alla pubblica amministrazione, con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, in misura non superiore al venti per cento del contingente complessivo di cui all'articolo 15, comma 2. Possono essere altresì assegnati dirigenti, anche ai sensi dell'articolo 19, commi 5-bis e 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, per lo svolgimento di funzioni attinenti ai compiti di diretta collaborazione. Tali incarichi concorrono, in tal caso, a determinare il limite degli incarichi conferibili a tale titolo dall'amministrazione. La durata massima degli incarichi di cui al presente comma è limitata alla permanenza in carica del Presidente che ne ha disposto la nomina, fatta comunque salva la possibilità di revoca anticipata, da parte del Presidente stesso, per il venir meno del rapporto fiduciario. 3. Le posizioni relative ai responsabili degli Uffici di diretta collaborazione, di cui all'articolo 10, agli incarichi di cui all'articolo 8, comma 1, e le posizioni dei dirigenti assegnati agli Uffici di diretta collaborazione si intendono aggiuntive rispetto al contingente di cui al comma 1. 4. Il personale dipendente da altre pubbliche amministrazioni, enti e organismi pubblici e istituzionali, assegnato agli Uffici di diretta collaborazione, è posto in posizione di aspettativa, comando o fuori ruolo o in analoghe posizioni previste dai rispettivi ordinamenti. 5. L'assegnazione di personale, delle risorse finanziarie e strumentali tra gli Uffici di diretta collaborazione è disposta con atti del Capo di Gabinetto".

Alla luce del dettato regolamentare, che sostanzialmente ricalca la disciplina del personale degli Uffici di supporto agli Organi di direzione politica (c.d. uffici di staff ex artt. 90 del D.lgs. n. 267/2000, art. 14 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001) e pur senza scendere nel dettaglio dell'analisi del predetto Regolamento della Regione, pena altrimenti lo sconfinamento della funzione consultiva di questa Sezione in attività di portata consulenziale specifica con

conseguente inammissibilità del quesito stesso, questa Sezione di controllo ritiene che la norma in esame (comma 1-quinquies dell'art. 9 del D.l. 24 giugno 2016, n. 113) non può non applicarsi anche alla fattispecie prospettata dall'ente richiedente (sostituzione di personale in staff) proiettata in relazione alla disciplina della successione di leggi nel tempo ex art. 11 del c.c. (sostituzione intervenuta sotto la vigenza della normativa citata), ciò in considerazione della suesposta ampia e chiara portata della norma di divieto che riguarda le "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".

**7.** Ad avviso di questa Sezione la ratio del divieto di assunzione di personale in esame va correlato alla mancata adozione da parte delle autonomie territoriali di un corretto ciclo di bilancio che si manifesta sia mediante la tempestiva approvazione dei principali documenti di bilancio (previsionale e rendiconto) sia mediante la trasmissione dei dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche e di quelli relativi al rendiconto approvato dalla Giunta per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Fintanto che tali adempimenti non saranno adempiuti, perfezionando così il ciclo "virtuoso" del bilancio, a decorrere dall'entrata in vigore del regime preclusivo in esame, nessuna assunzione è ammissibile. La finalità di prevenzione generale sottesa alla normativa in esame è volta, pertanto, ad indurre gli enti territoriali ad una "corretta" tenuta dei conti pubblici *nel rispetto del principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato»* (ex plurimis Corte costituzionale, sentenza n. 49/2018), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi (per cui *"ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente"*) e che costituisce uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost. Ora pertanto la spesa derivante dal conferimento di un incarico presso un ufficio di diretta collaborazione del Presidente, successivamente all'entrata in vigore della legge in esame, anche se in sostituzione di soggetto già incaricato di un ufficio in staff (*"senza mutazione delle prestazioni dedotte nell'oggetto dell'incarico stesso e comunque del suo oggetto"*) in epoca antecedente all'entrata in vigore del divieto (*"per il tempo di residua efficacia del termine originariamente previsto, e solo e negli esclusivi limiti delle risorse di bilancio già stanziare"*) costituisce un onere economico che viene a gravare sulla singola e determinata amministrazione inottemperante nell'approvazione dei documenti di bilancio e risulta incompatibile con il medesimo divieto, in un'ottica sanzionatoria del singolo ente rispetto ad inadempimenti specifici. Il carattere sanzionatorio della norma preclude, infatti, qualsiasi spesa afferente il personale. È stato osservato: *"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 - poiché 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 capogruppo consiliari, quale modalità di reclutamento alternativa all'assunzione diretta da parte dei Gruppi" (cfr. Sezione controllo Abruzzo, n. 107/2017/PAR).*

Sotto il profilo temporale va chiarito che il divieto di cui trattasi debba ritenersi operante, a decorrere dalla sua entrata in vigore, esclusivamente per i contratti stipulati in data successiva a quella esplicitata dal legislatore per l'adozione dei principali documenti e adempimenti contabili di cui all'art. 9 comma 1-quinquies e ss del d.l. 25 giugno 2016, salvo altrimenti di 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). Una volta che il divieto a carattere "permanente" sia entrato in vigore, come nel caso prospettato, la scelta circa la cessazione dell'inerzia legislativamente stigmatizzata mediante il divieto assoluto di assunzioni è rimessa al fatto del medesimo ente inadempiente, indipendentemente dalla correttezza o meno della qualificazione della fattispecie prospettata dalla Regione come "novazione soggettiva". La voluntas che il legislatore vuole perseguire con il divieto in esame è, infatti, la cessazione dell'inerzia dell'ente inadempiente, legislativamente stigmatizzata con un regime sanzionatorio particolarmente gravoso- il divieto assoluto di assunzione di qualunque genere - che non tollera eccezioni di alcun tipo (comma 1-quinquies cit.). Fin tanto che perdurano i predetti inadempimenti, vigente il divieto normativo de quo, ogni tipo di assunzione è vietato al fine di paralizzare qualsivoglia impiego delle risorse pubbliche; ciò a prescindere dal titolo contrattuale in concreto adottato per le assunzioni -se ed in quanto finalizzato all'incameramento di unità lavorative- e a prescindere dal fatto che il soggetto incaricato non "innovi" il tipo di prestazione svolta presso l'ufficio staff ("senza mutazione delle



*prestazioni dedotte nell'oggetto dell'incarico stesso e comunque del suo oggetto") e resti nei limiti del budget originariamente previsto ("per il tempo di residua efficacia del termine originariamente previsto, e solo e negli esclusivi limiti delle risorse di bilancio già stanziato").*

Va, infine, dissipato l'equivoco – in cui incorre l'ente rogante- per cui il conferimento di un incarico presso un ufficio di diretta collaborazione del Presidente, in epoca antecedente all'entrata in vigore del divieto e degli inadempimenti di legge, con successiva sostituzione di soggetto al medesimo incarico in staff (*"caratterizzato da revocabilità ad nutum, con durata che, pertanto, non va oltre il mandato del Presidente e in ogni caso per il tempo di residua efficacia del termine originario"*) quando la legge innovativa è entrata in vigore e i relativi inadempimenti sono stati consumati ma non sono ancora cessati, non comporti effetti espansivi della spesa pubblica. In effetti, posto che la detta facoltà assunzionale di personale in staff è opzione organizzativa finalizzata esclusivamente a garantire un supporto fiduciario agli organi di direzione politica dell'ente interessato, essa costituisce una forma di provvista - eventuale- di personale non utilizzabile in mansioni di carattere gestionale ed è indubbio che il relativo esercizio, pur proveniente da un esercizio in cui non vigeva il divieto, se continuato nel tempo per effetto del *"rinnovato incarico in staff"* produca effetti espansivi della spesa. Continuare ad avvalersi di una risorsa in staff, una volta che il rapporto fiduciario instaurato col soggetto originariamente incaricato sia venuto meno, vigente il divieto del quo, equivale a realizzare forme elusive della fattispecie di assunzione vietata.

**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 15 giugno 2018.

L'Estensore  
Rossella Bocci

Il Presidente  
Fulvio Longavita

Depositata in Segreteria il

15 giugno 2018

Il Direttore della Segreteria

Dott. Mauro Grimaldi