



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Massimo Gagliardi	Presidente
Emanuele Scatola	Primo Referendario
Ilaria Cirillo	Primo Referendario
Domenico Cerqua	Primo Referendario
Stefania Calcari	Primo Referendario (Estensore)
Rosita Liuzzo	Primo Referendario
Tommaso Martino	Primo Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario
Alessandro De Santis	Referendario
Ilvio Pannullo	Referendario
Marco Nappi Quintiliano	Referendario
Concetta Ilaria Ammendola	Referendario

nella Camera di Consiglio del 29 novembre 2024

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

VISTI gli articoli 81, 97, 100, 103, 117, 119 e 134 della Costituzione, nonché gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

VISTA la nota prot. regionale n. 2024 - 0014370/U.D.C.P./GAB/GAB del 21 giugno 2024 acquisita il 24 giugno 2024 al prot. della Sezione n. 4011, relativa alla trasmissione del progetto di rendiconto 2023;

VISTO il combinato disposto dell'art. 100, comma 2 e 103, comma 2, della Costituzione;

VISTO l'art. 5, comma 1, lett. a) della L. cost. n. 1/2012 e l'art. 20 della L. n. 243/2012;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni, da innanzi T.U. Corte dei conti e il decreto legislativo del 28 agosto 2016, n. 174, recante il "Codice di giustizia contabile" (c.g.c.);

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA l'Ordinanza presidenziale n. 129, dell'8 novembre 2024, di convocazione della audizione istruttoria collegiale;

SENTITI, in audizione istruttoria collegiale del 21 novembre 2024, i rappresentanti della Regione, alla presenza della Procura, all'esito delle memorie trasmesse dalla Regione a mezzo p.e.c., in data 19 novembre 2024, prot. n. 549515/PG/2024 ed acquisite al prot. C.d.c. n. 8782 del 20 novembre 2024;

VISTO il Decreto presidenziale n. 29, del 22 novembre 2024, di convocazione dell'Udienza pubblica;

VISTA la memoria del Procuratore regionale prot. n. 225, del 26 novembre 2024 (acquisita in pari data al protocollo della Sezione n. 9007);

VISTE le ulteriori precisazioni trasmesse dalla Regione con la nota prot. 2024-0026690/UDCP/GAB/GAB, del 28 novembre 2024 (acquisite in pari data al n. 9125 di prot. della Sezione);

VISTI i documenti e le memorie in atti;

UDITI i relatori Primo Referendario Ilaria Cirillo e Primo Referendario Stefania Calcari;

UDITE le conclusioni orali del Presidente della Regione e del Procuratore regionale nell'Udienza pubblica del 29 novembre 2024.

Premesso in fatto

L'odierno giudizio ha ad oggetto il rendiconto generale per l'esercizio 2023, predisposto dalla Regione Campania, ai sensi degli artt. 18 e 63 del D.lgs. n. 118/2011, trasmesso a questa

Sezione in data 21 giugno 2024 prot. regionale n. 2024 - 0014370/U.D.C.P./GAB/GAB acquisito il 24 giugno al prot. della Sezione n. 4011.

Con la relazione di deferimento dell'8 novembre, allegata all'Ordinanza presidenziale n. 129/2024, è stato definito il *thema decidendum*, alla luce delle eccezioni, delle deduzioni e conclusioni formulate dall'Amministrazione regionale, emerse nel corso dell'istruttoria e della discussione in sede di udienza cd. di "pre parifica".

In particolare, la Regione Campania ha inviato le proprie memorie, a mezzo pec, con la nota prot. n. 549515/PG/2024, acquisita al prot. C.d.c. n. 8782 del 20 novembre 2024 e successivamente integrate con la nota prot. 2024 - 0026690/UDCP/GAB/GAB del 28/11/2024 e acquisite al prot. n. 9125 della Sezione in pari data; mentre la Procura erariale ha trasmesso le proprie conclusioni con la nota prot. n. 225 del 26/11/2024 acquisita in pari data al protocollo della Sezione n.9007.

Nell'udienza camerale del 21 novembre 2024 sono stati ascoltati i rappresentanti della Regione alla presenza della Procura.

Con successivo Decreto presidenziale n. 29 del 22 novembre 2024, è stata fissata l'udienza pubblica per la discussione finale sul progetto di Rendiconto generale 2023 della Regione Campania.

Alla pubblica udienza, le Parti hanno esposto le proprie tesi, confermando quanto già riferito nelle memorie scritte.

Con specifico riferimento ai profili di dubbia legittimità costituzionale, emersi nel corso dell'istruttoria, le questioni sono state tempestivamente delineate da questo Giudice, sia nell'udienza di parifica che nella precedente adunanza pubblica del 21 novembre 2024, e ritualmente sottoposte al contraddittorio delle parti ai sensi dell'articolo 101 c.p.c..

Questa Sezione, nel corso del precedente giudizio di parifica, relativo al rendiconto 2022, con la decisione n. 305/2023 PARI, si riservava di approfondire alcuni aspetti che, in questa sede, appare necessario richiamare, seppur brevemente.

In primo luogo, con la richiamata decisione, la Sezione si era riservata un approfondimento sulla compatibilità con la sentenza della Corte costituzionale n. 146/2019 della previsione, contenuta nella L.R. n. 2, del 4 marzo 2021, di un nuovo ed "unico emolumento omnicomprensivo" da corrispondere al personale degli uffici di diretta collaborazione.

In particolare, con tale sentenza, la Consulta aveva dichiarato incostituzionali l'art. 2, comma 2, della L.R. n. 20 del 2002 e l'art. 1, comma 1, della L.R. n. 25/2003, che avevano previsto indennità aggiuntive proprio per il personale assegnato alle dirette dipendenze degli organi politici, per violazione del riparto di competenza di cui all'art. 117 comma 2 lett. l) Cost. (v. SRC Campania decisioni n. 110/2018/PARI e 217/2019/PARI).

Orbene, nel corso del contraddittorio sviluppatosi al riguardo con l'Amministrazione, quest'ultima non forniva elementi utili al superamento dei rilievi sollevati dalla Sezione. Segnatamente, il Collegio non riteneva esaustive le controdeduzioni dei Rappresentanti della Regione, in quanto afferenti alle modalità di erogazione dell'emolumento e non alla legittimità della previsione. Pertanto, si riservava con la decisione n. 305/2023/PARI di effettuare un maggiore approfondimento sulla questione nell'ambito dei successivi cicli di parifica.

Specificatamente, la L.R. n. 2 del 4 marzo 2021 ha modificato i commi 12 bis e ss. dell'art. 23 della L.R. 27/01/2012, n. 1, prevedendo che *"12 bis. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale provvede, senza nuovi o maggiori oneri, ad individuare il contingente massimo di personale, la composizione e l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione degli organi politici del Consiglio regionale, nel rispetto dei principi sanciti dagli articoli 4, 14 e 27 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).*

*12ter. Per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione, in applicazione di quanto stabilito dal comma 2 dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 165/2001, tutte le voci del trattamento economico accessorio previste dagli istituti retributivi di cui ai contratti collettivi di lavoro, comprensive dei compensi per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale compresa qualsiasi indennità connessa a particolari funzioni e il compenso per il lavoro straordinario, sono sostituite da un **unico emolumento omnicomprensivo, da corrispondere mensilmente**, parametrato alle attività effettivamente assegnate. Tale indennità remunera anche la disponibilità a orari disagiati nonché le conseguenti ulteriori prestazioni richieste dai responsabili degli uffici.*

12quater. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale determina i criteri di individuazione dell'ammontare dell'emolumento e le modalità di erogazione. L'emolumento è calcolato tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale per gli istituti regolati dal CCNL."

Nel corso dell'istruttoria concernente l'odierno giudizio di parifica si rilevava che, con tali norme, con particolare riferimento ai commi 12 ter e quater, sopra riportati, la Regione aveva

introdotto già dal 2021, un peculiare emolumento in favore del personale afferente agli uffici di diretta collaborazione, ben prima che il Legislatore statale intervenisse con l'art. 3 del D.L. 22.04.2023 n. 44 (convertito in legge n. 74/2023) autorizzando le Regioni ad applicare i principi di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 165/2001.

Specificatamente, sulla base del comma 1, del citato art. 3 "Le regioni possono applicare, senza aggravio di spesa, l'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo i principi di cui all'articolo 27 del medesimo decreto legislativo. Resta fermo il divieto per il personale addetto di effettuare qualsiasi attività di tipo gestionale, anche laddove il trattamento economico ad esso riconosciuto sia stato parametrato al personale di livello dirigenziale."

In merito alla modalità di corresponsione del menzionato trattamento accessorio sono state approvate dall'Ufficio di Presidenza, in attuazione del suddetto comma 12 quater della legge regionale 4 marzo 2021, n. 2, le deliberazioni n. 22 e 23 del 29/4/2021.

Il Disciplinare approvato con la delibera n. 22/2021 dell'Ufficio di Presidenza, all'art. 8, ha regolato il trattamento accessorio del personale, stabilendo che:

1. *Per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione, in applicazione di quanto stabilito dal comma 12 ter dell'articolo 23 della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1, tutte le voci del trattamento economico accessorio previste dagli istituti retributivi di cui ai contratti collettivi di lavoro, comprensive dei compensi per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale, compresa qualsiasi indennità connessa a particolari funzioni e il compenso per il lavoro straordinario, sono sostituite da un unico emolumento onnicomprensivo, da corrispondere mensilmente, parametrato alle attività effettivamente assegnate. Tale indennità, definita nell'Appendice 1 del presente documento, remunera anche la disponibilità a orari disagiati nonché le conseguenti ulteriori prestazioni richieste dai responsabili degli uffici ed è calcolata tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale per gli istituti regolati dal CCNL.*
2. *Ai responsabili di segreteria spetta un'indennità accessoria pari all'80% della retribuzione di posizione del Segretario Generale.*
3. *A tutto il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione l'indennità di cui al presente articolo è corrisposta mensilmente al netto del 15% che è assoggettato a valutazione annuale, secondo le disposizioni contenute nel vigente sistema di valutazione del personale del Consiglio.*

Detto compenso viene definito nell'appendice 1 nel seguente modo:

La retribuzione delle unità di personale assegnato (sia interno che comandato) presso gli uffici di diretta collaborazione è pari a quella percepita nella posizione economica di appartenenza cui si aggiunge l'emolumento unico di cui al comma 12ter dell'art. 23 della citata L.R. 1/2012.

Ai fini della quantificazione dell'emolumento unico si tiene conto, a norma dello stesso comma 12ter dell'art. 23 della L.R. 1/2012, dei contratti collettivi decentrati integrativi per il personale non dirigenziale del Consiglio regionale della Campania (CCDI approvato con Delibera UdP n. 158 del 28/12/2018 e s.m.i.).

Detto emolumento è costituito da un importo fisso parametrato alle rispettive categorie di inquadramento pari a euro 18.017,90 per la categoria B, euro 18.438,00 per la categoria C, euro 19.006,60 per la categoria D, di cui il 15% è assoggettato a valutazione annuale. Per la categoria A viene confermato l'importo di euro 16.000,00 stabilito con delibera dell'UdP n. 16/2019. In ipotesi di part time, l'emolumento onnicomprensivo è parametrato alla percentuale di prestazione lavorativa.

La delibera dell'UPC n. 23/2021, al punto 5 del dispositivo, disciplina, invece, la corrispondente quantificazione dell'emolumento per il personale assegnato ai gruppi consiliari, stabilendo "che al personale di cui al punto 2) lettere a, b, c e d, assegnato ai gruppi consiliari, la retribuzione è pari a quella percepita nella posizione economica di appartenenza, cui si aggiunge l'emolumento unico di cui al comma 12ter dell'art. 23 della citata L.R. 1/2012.

Ai fini della quantificazione dell'emolumento unico si tiene conto, a norma dello stesso comma 12ter dell'art. 23 della L.R. 1/2012, dei contratti collettivi decentrati integrativi per il personale non dirigenziale del Consiglio regionale della Campania (CCDI approvato con Delibera UdP n.158 del 28/12/2018 e s.m.i.);

Detto emolumento è costituito da un importo fisso parametrato alle rispettive categorie di inquadramento pari a euro 16.000 per la categoria A, euro 18.017,90 per la categoria B, euro 18.438,00 per la categoria C, Euro 19.006,60 per la categoria D, di cui il 15% è assoggettato a valutazione annuale."

In ordine ai rilievi istruttori posti durante il giudizio di parifica, la Regione con riferimento alla compatibilità normativa di detta previsione con i principi stabiliti dalla Consulta, con la sentenza n. 146/2019, ha argomentato che detta compatibilità è assicurata dal combinato disposto dell'articolo 1, comma 3, di cui al Titolo I "Principi generali" del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 - che testualmente prevede: "le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti" - e degli artt. 4, 14, 27 del TUPI, che avrebbero consentito, ancor prima della modifica operata con il D.L. n. 44, di ritenere implicitamente le disposizioni in materia di uffici di diretta collaborazione pacificamente applicabili alle regioni. Il Collegio non mancava di osservare che le norme di cui all'art. 14 del TUPI di cui, in forza del criterio logico sistematico, la Regione ha ritenuto fare applicazione attraverso l'adozione della disposizione della cui legittimità si dubita, non solo si riferiscono

specificamente all'organizzazione dei Ministeri per quanto, lungi dall'essere norme di principio, disciplinano in maniera puntuale gli uffici di diretta collaborazione dei ministeri anche per i profili afferenti al personale ivi assegnato. Diversamente opinando, la Consulta, rispetto alla questione decisa con la sentenza n. 146/2019, non avrebbe dichiarato incostituzionali per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l) le precedenti leggi regionali che sostanzialmente prevedevano un emolumento simile.

Inoltre, rilevava il Collegio che non si ravvisavano elementi utili a qualificare l'art. 3 del d.l. 44/2023 come norma di interpretazione autentica o meramente confermativa, per cui, come argomentato in sede istruttoria, si dubitava sull'*an* e, quindi, sulla possibilità da parte del Legislatore regionale di prevedere questo unico emolumento omnicomprendivo mensile non disciplinato dai contratti collettivi di comparto né dalla Legge (almeno prima dell'entrata in vigore dell'art. 3 del D.L. n. 44/2023 ossia il 22 aprile 2023), in quanto materia riservata alla competenza esclusiva assegnata al Legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l) rientrante nell'ordinamento civile.

La Regione ha riferito, rispondendo ad uno specifico quesito istruttorio concernente l'eventuale inserimento di dette risorse nel fondo salario accessorio, che le risorse destinate al finanziamento delle spese del personale degli uffici di diretta collaborazione, di cui alla citata Legge regionale, non hanno trovato iscrizione nel Fondo per il salario accessorio del personale del comparto, né ritiene *“che avrebbero potuto trovare iscrizione in esso in base alle regole ed ai limiti vigenti per l'integrazione di risorse a tale Fondo”*.

L'importo corrisposto nel 2023, che incide sui saldi e sul risultato di amministrazione, posto a carico del bilancio, fino all'entrata in vigore dell'art. 3 del D.L. n. 44 del 22 aprile 2023, convertito dalla Legge n. 74/2023, ossia 23 aprile 2023, è pari ad euro 813.688,612 e trova evidenza nel rendiconto generale della Regione Campania 2023 nel capitolo di spesa cap. U00008 (codifica U1.04.01.04.001) intestato al trasferimento al Consiglio regionale delle spese di funzionamento.

In totale le somme erogate nel triennio sono pari ad euro 7.492.565,56.

La Procura nell'adunanza pubblica, convocata in data 29.11.2024, con ordinanza presidenziale n. 29/2024, non ha condiviso i dubbi di legittimità costituzionale afferenti alla disciplina regionale di cui alla L.R. n. 1 del 2021 introduttiva dei commi 12-bis, 12-ter e 12-quater, al comma 12 dell'art. 23 della legge regionale 27 gennaio 2012 n. 1 per carenza dei

requisiti di rilevanza e di manifesta fondatezza di cui all'art. 23 della legge 87/1953, in quanto ritiene la norma «(...) di per sé, contabilmente neutra (...) congegnata senza realizzare un vincolo diretto, quanto astrattamente insormontabile, a determinare quel risultato della cui conformità ai parametri legislativi di compatibilità costituzionale si dubita». Sicché «l'effetto sostanziale (...) si è realizzato solo con la sua attuazione mediante le delibere dell'Ufficio di Presidenza nn. 22 e 23 del 2021» (cfr. Requisitoria del Procuratore regionale).

Sul punto, come meglio indicato nella decisione di parifica n. 250/2024/PARI, si rileva che di "neutralità" contabile (*recte*: finanziaria) può propriamente discorrersi solo al cospetto di norme in cui sia espressamente previsto che non ne discendano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (fattispecie non ricorrente nel caso in esame). In tutti gli altri casi, è evidente che le leggi di introduzione di – nuovi o maggiori – oneri devono prevedere una loro (effettiva) copertura finanziaria, al fine di assicurare, sin dal momento genetico e per l'intera durata, gli equilibri di bilancio.

Il Collegio richiamando tutte le argomentazioni e la ricostruzione operata in sede istruttoria, meglio evidenziata nella relazione allegata al giudizio di parifica, dubitando della legittimità costituzione della L.R. n. 2 del 4 marzo 2021 che ha modificato i commi 12 bis e ss. dell'art. 23 della L.R. 27/01/2012, n. 1, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, come verrà meglio argomentato nella parte in diritto, per contrasto con la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile e per l'effetto con gli articoli 81, 97 primo comma e 119 primo comma Cost., ha deciso di promuovere con separata ordinanza questione di legittimità costituzionale sospendendo il giudizio di parifica con la decisione n. 250/2024/PARI sul capitolo n. U00008, limitatamente alle spese destinate al finanziamento dell'unico emolumento omnicomprensivo destinato al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione degli Organi politici, ammontante nel 2023 ad euro 813.688,612.

Considerato in diritto

1. Le disposizioni di dubbia costituzionalità

Ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 («Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale») e

dell'art. 23, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87 («Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), il Collegio ritiene di sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale, dei commi 12 ter e quater dell'art. 23 della L.R. 27/01/2012, n. 1, come modificata dalla L.R. n. 2 del 4 marzo 2021, che testualmente prevedono:

“12ter. Per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione, in applicazione di quanto stabilito dal comma 2 dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 165/2001, tutte le voci del trattamento economico accessorio previste dagli istituti retributivi di cui ai contratti collettivi di lavoro, comprensive dei compensi per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale compresa qualsiasi indennità connessa a particolari funzioni e il compenso per il lavoro straordinario, sono sostituite da un unico emolumento omnicomprensivo, da corrispondere mensilmente, parametrato alle attività effettivamente assegnate. Tale indennità remunera anche la disponibilità a orari disagiati nonché le conseguenti ulteriori prestazioni richieste dai responsabili degli uffici.

12quater. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale determina i criteri di individuazione dell'ammontare dell'emolumento e le modalità di erogazione. L'emolumento è calcolato tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale per gli istituti regolati dal CCNL.”

2. La possibilità di esperire una interpretazione costituzionalmente orientata e la legittimazione della Sezione

Il Collegio non ritiene praticabile un'interpretazione adeguatrice dei commi 12 ter e quater dell'art. 23 della L.R. 27/01/2012, n. 1, come modificata dalla L.R. n. 2 del 4 marzo 2021 diversa da quella letterale, che non lascia dubbi sulla effettiva volontà del Legislatore regionale di istituire un peculiare emolumento denominato *“unico emolumento omnicomprensivo, da corrispondere mensilmente”* non disciplinato dalla legge e dai CCNL.

D'altro canto, è acquisizione condivisa che l'interpretazione conforme a Costituzione postula l'esistenza di un dato lessicale polisenso suscettibile di letture alternative, tale, cioè, da esprimere, in applicazione dei generali canoni ermeneutici, due o più possibili significati, dei quali uno soltanto compatibile con i precetti costituzionali. Ne consegue che laddove, come nel caso di specie, l'univoco tenore letterale della norma non consenta altre interpretazioni, l'accesso al sindacato di legittimità costituzionale si configura come percorso obbligato.

Esclusa la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice, occorre premettere che la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di parifica è stata progressivamente ampliata sia con riferimento all'oggetto, riguardando ormai tutte le disposizioni di legge, statale e regionale, che possono alterare gli equilibri di bilancio (cfr. sentt. n. 244 del 1995, punto 3 del Considerato in diritto; n. 213 del 2008, punto 4 del Considerato in diritto) che per parametro, non essendo più limitata alle violazioni dell'art. 81 della Costituzione.

In particolare, con la sentenza n. 196 del 2018 si è riconosciuta la legittimazione della Sezione regionale di controllo, in sede di parificazione del Rendiconto generale regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in riferimento a parametri attributivi di competenza (l'art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), sull'assunto che *«in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse»* (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto). Pertanto, *«entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata»* (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto).

Proprio con riferimento alla spesa di personale e al relativo trattamento accessorio nella sentenza n. 146/2019 la Corte costituzionale ha sottolineato che *le “norme regionali istitutive di fondi che il rimettente ritiene alimentati con risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali, in contrasto con l'attribuzione che il legislatore statale, titolare della competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile», opera alla contrattazione collettiva nazionale di comparto, per la determinazione e l'assegnazione delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici. L'effetto ineludibile di una tale scelta si riverbera in una espansione della spesa per il personale, in violazione dei «beni-valori» della contabilità pubblica tutelati dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.*

Sono questi i valori alla cui tutela è preordinata la Corte dei conti, cui spetta accertare tutte le «irregolarità» poste in essere dagli enti territoriali suscettibili di pregiudicarli, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, (sentenze n. 18 del 2019 e n. 196 del 2018).”

Recentemente la Corte costituzionale ha ribadito detto orientamento nella sentenza n. 185/2024, con riferimento a norme regionali lesive del riparto di competenze fra Stato e

regioni nella materia «ordinamento civile» allorché si configuri una «correlazione funzionale» (sentenza n.253 del 2022). Correlazione rintracciata nella lesione *“della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» da parte di disposizioni regionali che hanno disciplinato aspetti del rapporto di lavoro pubblico, anche in relazione al parametro interposto costituito dalle disposizioni dettate dal d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto la illegittimità costituzionale di tali disposizioni comporta, di norma, quella della spesa da essa disposta a carico del bilancio dell’ente (sentenze n. 253 del 2022, n. 244 e n. 112 del 2020, n. 146 ex plurimis, e n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018).”*

3. Sulla rilevanza della questione

Sul piano della rilevanza, questa Sezione non potendo procedere ad un’interpretazione conforme a Costituzione deve sollevare questione di legittimità costituzionale nella misura in cui tale disposizione produce effetti anche contabili; diversamente, si troverebbe a validare un risultato di amministrazione non corretto, inficiando gli equilibri di bilancio.

Nel caso di specie il Legislatore regionale è intervenuto con la L.R. n. 2 del 4 marzo 2021 modificando, tra gli altri, i commi 12 ter e quater dell’art. 23 della L.R. 27/01/2012, n. 1, prevedendo al comma 12 ter la corresponsione di *“un unico emolumento omnicomprensivo, da corrispondere mensilmente”* per il personale degli uffici di diretta collaborazione in mancanza di una espressa previsione del contratto collettivo nazionale o di altre disposizioni di fonte statale ossia delle uniche fonti legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici. Più nel dettaglio ha previsto che *“tutte le voci del trattamento economico accessorio previste dagli istituti retributivi di cui ai contratti collettivi di lavoro, comprensive dei compensi per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale compresa qualsiasi indennità connessa a particolari funzioni e il compenso per il lavoro straordinario, sono sostituite da un unico emolumento omnicomprensivo, da corrispondere mensilmente”*.

Il successivo comma 12 quater attribuisce all’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale la determinazione dei criteri di individuazione dell’ammontare dell’emolumento e le modalità di erogazione *“tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale per gli istituti regolati dal CCNL”*, mentre, la contrattazione collettiva a cui fa rinvio la legge, ai sensi degli artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, non prevede detta tipologia di trattamento

accessorio. Tant'è che la determinazione fissata con le sopra riportate deliberazioni nn. 22 e 23 del 29/4/2021 dell'Ufficio di Presidenza hanno previsto un salario accessorio, in alcuni casi addirittura equivalente al trattamento fondamentale della rispettiva categoria di appartenenza, con ciò duplicando il trattamento stipendiale base.

In particolare, le deliberazioni prevedono che *“Detto emolumento è costituito da un importo fisso parametrato alle rispettive categorie di inquadramento pari a Euro 16.000 per la categoria A, Euro 18.017,90 per la categoria B, Euro 18.438,00 per la categoria C, Euro 19.006,60 per la categoria D, di cui il 15% è assoggettato a valutazione annuale.”*

Detto peculiare emolumento, a differenza di quanto previsto dall'art. 40, comma 3 bis del D. Lgs. n. 165/2001, non è stato fatto gravare sul fondo salario accessorio, che, tra l'altro, ai sensi dell'art. 67 del CCNL 21 maggio 2018 e dell'art. 79 del CCNL 16 novembre 2022, non poteva proprio essere costituito e conseguentemente “ripartito” per detta tipologia di trattamento accessorio. Ciò in quanto i relativi contratti di comparto non contemplano detta tipologia di trattamento accessorio.

Difatti, le risorse occorrenti per il suddetto *“emolumento omnicomprendivo”* sono state stanziare direttamente in bilancio, autorizzando la corresponsione di un trattamento accessorio che nel 2023, fino all'entrata in vigore dell'art. 3 del D.L. n. 44 del 22 aprile 2023, convertito dalla Legge n. 74/2023, 23 aprile 2023, è pari ad euro 813.688,612 e trova evidenza nel Rendiconto generale della Regione Campania 2023 nel capitolo di spesa cap. U00008 (codifica U1.04.01.04.001) destinato al trasferimento al Consiglio regionale delle spese di funzionamento. Nel rendiconto del Consiglio regionale, i capitoli di imputazione delle spese in questione sono il n. 4206 ed il n. 4208, afferenti agli oneri per salario accessorio, relativi oneri riflessi, Irap e buoni pasto per il personale assegnato in comando agli uffici di diretta collaborazione.

La copertura per l'esercizio 2023 della spesa in questione è stata assicurata dal testo dell'articolo 65, comma 9, della legge regionale 29 giugno 2021, n. 5, che recita *“All'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 23, commi 12 bis e seguenti, della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012- 2014 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2012) e successive modifiche, si provvede, a decorrere dall'annualità 2021, per un importo massimo di euro 5.900.000,00, a valere sulle risorse del bilancio del Consiglio regionale della Campania per il triennio 2021-2023”*.

Posto il tenore letterale della norma, l'importo effettivamente corrisposto nel triennio 2021 - 2023 di euro 7.492.565,56 non appare conforme alla suddetta autorizzazione di spesa.

Assume, pertanto, rilevanza la questione nel caso in esame, in quanto, ove questa Sezione procedesse alla parifica applicando le norme rivenienti dal quadro ordinamentale vigente - con particolare riferimento alla L.R. n. 2 del 4 marzo 2021 che ha modificato, tra gli altri, i commi 12 ter e quater dell'art. 23 della L.R. 27/01/2012, n. 1, che ha consentito di reintrodurre un unico emolumento onnicomprensivo peraltro già oggetto di valutazione di non conformità costituzionale con la sentenza n. 146/2019 - finirebbe inammissibilmente per validare risultanze contabili (*in primis*, il risultato di amministrazione) derivanti dall'indebito impiego di risorse per il finanziamento di tali emolumenti.

In tal senso, l'esito del giudizio di compatibilità costituzionale della disposizione di legge regionale indubbiata condiziona decisamente il giudizio di parificazione della Sezione sul Rendiconto della Regione Campania per l'esercizio 2023.

4. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità

Sul piano della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio ritiene che i commi 12 ter e quater dell'art. 23 della L.R. 27/01/2012, n. 1, come modificati dalla L.R. n. 2 del 4 marzo 2021 siano illegittimi in quanto violano la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile, poiché dispongono l'istituzione di un trattamento accessorio non previsto dal CCNL e dalla legge statale, uniche fonti legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici. Parimenti, il comma 12 quater prevedendo che "*L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale determina i criteri di individuazione dell'ammontare dell'emolumento e le modalità di erogazione*" è illegittimo in quanto viola la riserva di competenza esclusiva assegnata al Legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), e, in virtù del rinvio da questa operato, alla contrattazione collettiva, ai sensi degli artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001.

La violazione della competenza legislativa esclusiva statale in tema di disciplina del trattamento accessorio del personale regionale ridonda nella lesione dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria, ai sensi degli artt. 97, primo comma, 81 e 119 primo comma Cost..

Tali risorse, difatti, hanno trovato copertura direttamente nel bilancio, tra l'altro, senza che le stesse siano state fatte transitare nel fondo salario accessorio, determinando un'espansione della spesa di parte corrente di importo pari a quello corrisposto, con evidente incidenza sui saldi finali e sul risultato di amministrazione.

Successivamente, come detto, il Legislatore è intervenuto con l'art. 3 del D.L. n. 44 del 22 aprile 2023 (convertito dalla Legge n. 74/2023) che al comma 1 prevede che *“Le regioni possono applicare, senza aggravio di spesa, l'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo i principi di cui all'articolo 27 del medesimo decreto legislativo. Resta fermo il divieto per il personale addetto di effettuare qualsiasi attività di tipo gestionale, anche laddove il trattamento economico ad esso riconosciuto sia stato parametrato al personale di livello dirigenziale.”*

Non ritenendo che la norma statale in esame sia una norma di interpretazione autentica, come recentemente confermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 185/2024 che ha sottolineato *“la portata innovativa dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito”,* escludendo *“la natura di norma di interpretazione autentica (o meramente confermativa, come assume la difesa della Regione)”*, la stessa non può che trovare applicazione dalla sua entrata in vigore, ovvero dal 23 aprile 2023. Precedentemente a tale data, il Legislatore regionale non poteva normare autonomamente il trattamento accessorio del personale degli uffici di diretta collaborazione. Ciò in quanto *“il rapporto di impiego del personale delle Regioni è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva, ai sensi degli artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001”* (cfr. ex plurimis Corte costituzionale, sentenza n. 154 del 2019), in quanto, *“pur trattandosi di una particolare categoria di personale regionale, la disciplina del trattamento economico accessorio, sino all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, risultava, come per tutti gli altri dipendenti pubblici contrattualizzati e non contrattualizzati, quella dettata dalle disposizioni di legge statale, dal codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia, restando sempre esclusa una competenza legislativa regionale”* (cfr. sentenza n. 185/2024).

Difatti è *“con l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, che è riconosciuta al legislatore regionale la facoltà di entrare nel perimetro della materia «ordinamento civile», ma limitatamente alla disciplina del trattamento economico accessorio del personale di staff; questo ampliamento limitato della competenza del legislatore regionale si giustifica, appunto, in ragione del generale principio di sussidiarietà che opera anche a livello legislativo, oltre che amministrativo, e come consente al*

legislatore statale di chiamare a sé in sussidiarietà una competenza legislativa che rientrerebbe in quella del legislatore regionale, così gli consente di demandare in sussidiarietà al legislatore regionale porzioni di competenze esclusive statali che rispondano ad esigenze organizzative di prossimità, quale è quella dell'adeguata remunerazione del personale di supporto agli organi politici regionali, il cui rapporto si caratterizza per la marcata fiduciarietà dell'incarico e per la tradizionale estraneità alla regolamentazione ad opera della contrattazione collettiva di comparto (cfr. sentenza n. 185/2024).

Peraltro, proprio in relazione al trattamento accessorio riservato agli uffici di staff della Regione Campania, la Corte costituzionale con la precedente sentenza n. 146/2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 4, della Legge Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 e dell'art. 1, comma 1, della Legge Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25, in riferimento ai parametri stabiliti dall'articolo 117, comma 2, lett. l), dall'articolo 97, comma 1 e dall'art. 81 Cost..

Si trattava, sinteticamente, del fondo destinato al personale comandato e distaccato in servizio presso le strutture politiche (Fondo "Legge 20"), istituito dall'art. 2 della legge regionale n. 20 del 2002, e all'ulteriore fondo (Fondo "Legge 25"), istituito dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2003, che veniva configurato come un fondo integrativo in cui la predetta componente retributiva veniva erogata come indennità di importo fisso e predeterminato per ciascuna categoria di personale, che svolgeva prestazioni di assistenza all'attività degli organi istituzionali del Consiglio.

Come evidenziato nella citata ordinanza *"Ebbene, nel caso di specie, le norme di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale, incidono sull'articolazione della spesa e sul quantum della stessa, poiché l'una istituisce fondi finalizzati ad alimentare il trattamento economico accessorio dei dipendenti, che altrimenti non avrebbero titolo ad essere erogati; l'altra determina un effetto espansivo della spesa mediante un aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio, appunto, con cui, poi, la Regione ha retribuito soggetti che non ne avrebbero avuto titolo o che ne avrebbero avuto titolo ma in misura, e soprattutto con modalità, affatto diverse.*

Nel caso di specie la Regione ha provveduto a finanziare direttamente il fondo per la contrattazione collettiva decentrata, al di fuori della contrattazione collettiva nazionale di comparto e senza una legge statale che abbia autorizzato tali incrementi, palesando l'illegittimità costituzionale del proprio operato. Situazione che pone la legge regionale in contrasto non solo con l'art. 117, comma 2, lett. l) della Costituzione, ma anche con l'art. 81, comma 4, della Carta Costituzionale vigente al momento

dell'emanazione della l. r. n. 42 del 2008 (contrasto confermato anche ai sensi del nuovo testo dell'art. 81, comma 3).

In tale contesto risulta dubbia la costituzionalità delle leggi che disciplinano il trattamento economico accessorio del personale comandato e distaccato nelle strutture politiche e del personale di ruolo che svolge prestazioni di assistenza all'attività degli organi istituzionali del Consiglio”.

Sostanzialmente, si trattava di trattamenti ad importo fisso confluiti, seppur in maniera non ortodossa, nei fondi salario accessorio.

Orbene, con la legge n. 2/2021 il Legislatore regionale pur non avendo ipotizzato un coincidente trattamento accessorio, ne ha normato uno similare, sotto forma di *“unico emolumento mensile”*, al di fuori di quanto previsto dalle fonti normative costituzionalmente prescritte (legge statale e contratti collettivi nazionali di comparto) ponendolo a carico del bilancio e non del fondo salario accessorio. A tal riguardo, si evidenzia che *“il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti”* (cfr. sentenza Corte costituzionale n. 245 del 2012).

Ne consegue che il meccanismo prefigurato dai commi 12 ter e 12 quater della Legge regionale n. 2/2021, integra, altresì, un’elusione dei principi affermati dal Giudice costituzionale con la sentenza n. 146/2019 in quanto prevede la corresponsione di un trattamento accessorio, ad importo fisso mensile, non previsto dalla contrattazione collettiva di comparto per gli uffici di diretta collaborazione del Consiglio regionale.

In proposito, giova ricordare che la giurisprudenza costituzionale ha stigmatizzato come illegittime *“le disposizioni con cui il legislatore, statale o regionale, interviene per mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale”* (sentenza n. 224 del 2016).

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania

Visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva la questione di legittimità costituzionale dei commi 12 ter e quater dell'art. 23 della L.R. 27/01/2012, n. 1, come modificata dalla L.R. n. 2 del 4 marzo 2021, in riferimento ai parametri stabiliti dall'articolo 117, comma 2, lett. 1), dall'articolo 97, primo comma, dall'art. 119 primo comma e dall'art. 81 Cost.

Ordina la sospensione del giudizio di parificazione con riferimento al capitolo di spesa U00008, limitatamente alle spese destinate al finanziamento dell'unico emolumento omnicomprensivo, e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione.

Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge il marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Regione Campania e al Procuratore Regionale, nella qualità di parti nel giudizio di parificazione, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Campania.

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del giorno 29 novembre 2024.

L'Estensore

Stefania Calcari

Il Presidente

Massimo Gagliardi

Depositata in Segreteria il

3 marzo 2025

Il Direttore della Segreteria

Giuseppe Imposimato