

Parere n. 1/2022

Riferimento: richiesta di parere su proposta di legge “*Interpretazione autentica della legge regionale 27 gennaio 2012 n.1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania)*”, a cura e firma del Presidente del Consiglio Regionale della Campania, l’On. Dott. Gennaro Oliviero, siccome alla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania presentata il 10.06.2022, prot. n.10341.

Con riguardo alla sopra riferita richiesta, la Consulta quanto segue premette.

Il Presidente del Consiglio Regionale della Campania, l’on. dott. Gennaro Oliviero, in data 10.06.2022 (prot. n.10341) avanzava al medesimo Organismo la sopra riferita richiesta di parere siccome munita di copia:

- di deliberazioni, del consiliare Ufficio di Presidenza, n.22 (corredata da “*Appendice 1*”) e n.23 (integrata da “*Allegato A*”), entrambe del 29.04.2021;
- della proposta di legge in parola (inserita nell’iter legislativo in data 26.05.2022 e con n.242 del Registro Generale) siccome accompagnata da nota, del Presidente del C.R., di assegnazione del medesimo “*provvedimento*” alla I Commissione Consiliare Permanente per il disimpegno di quanto per modalità e termini previsto dal conferente Regolamento.

La Consulta nel corso della seduta del 13.06.2022, prima utile successiva all’accusato recapito della richiesta di parere in questione, dopo “*preliminare esame*”,

- in previsione della discussione sul parere in questione calendarizzata per la seduta del 23.06.2022, decideva di fare, con nota curata e sottoscritta dal proprio Presidente, richiesta, diretta al Presidente del C.R. e p.c. al Presidente della consiliare I Commissione permanente, finalizzata a conoscere se l’istruttoria riguardante la riferita proposta di legge fosse, o meno, conclusa e, se del caso, di poter acquisire relativa ulteriore documentazione; siffatta istanza veniva quindi formalizzata con presidenziale nota prot.0010518/e del 14.06.2022, e tanto ai sensi dell’art.12, comma 1, del Regolamento interno del medesimo Organismo;
- conferiva l’incarico di relatore sulla richiesta di parere a uno dei suoi propri componenti.

Il Presidente del C.R., con propria nota del 14.06.2022, prot. n.0010545/i, *illico et immediate* al Presidente della C.G.S.R.C.:

- chiariva che « ... *la Commissione consiliare competente per materia non ...*» aveva «ancora concluso i lavori relativi all'esame della proposta di legge di interpretazione autentica R.G. 242/2022»;
- e trasmetteva quanto altresì risultante agli atti, *id est* «... *sia la scheda ATN (Analisi Tecnico Normativa) redatta dalla dirigente competente per materia, sia un ulteriore approfondimento svolto dalla Direzione Generale Attività Legislativa, a seguito di richiesta in tale senso formulata dallo scrivente*» (Presidente del C.R.).

°°°

La Consulta, vista, considerata, nonché, sulla scorta di preliminare esame e relazione, integralmente approfondita e discussa la sopra evocata documentazione, esprime il seguente

PARERE

con riguardo alla sopra riferita, formulatale, richiesta.

A) In via preliminare, circa la ricevibilità e l'ammissibilità della richiesta di parere

La richiesta *de qua* è senz'altro ricevibile ed ammissibile in ragione:

1. dell'incontrovertibile natura di Organo di Amministrazione della Regione del Presidente del Consiglio Regionale, e tanto per l'espressa previsione di cui all'art. 35 dello Statuto; sicché egli è un componente dell'Amministrazione Regionale direttamente riconducibile all'Organo legislativo (appunto il Consiglio) della Regione Campania, oltretutto legittimato a chiedere pareri a questa Consulta in virtù dell'espressa previsione di cui all'art. 3, comma 2, L.R. n. 25/2018 e ss.mm., nonché di quella data dall'art. 11, comma 1, del Regolamento interno di questa stessa Consulta;
2. della fattuale circostanza che la proposta di legge qui oggetto di scrutinio, proprio perché proveniente/avanzata dal consiliare U.d.P., pur non rientrando direttamente tra gli atti (Statuto regionale, leggi e atti amministrativi generali) espressamente previsti dall'art. 3, comma 1, lett. a), nonché da quanto disposto dall'art. 4, comma 1, L.R. n. 25/2018 e ss.mm. (sulla scorta del che questa Consulta è

funzionalmente *facultata* ad esprimere pareri), è nell'occasione un "provvedimento" in edizione direttamente riconducibile a rilevante "componente" espressione dell'Organo legislativo (il Consiglio) della Regione Campania, di talché non si rinviene ragione alcuna per poter escludere la facoltà, in capo a quest'ultimo, di richiedere a questa stessa Consulta -- come appunto è avvenuto nel caso che qui occupa -- parere in via preventiva e/o cautelativa, e tanto per l'intuibile finalità di contribuire a scongiurare l'eventualità di approvazione di normazione legislativa regionale, che, in mancanza di tale prudente supplemento d'anima istruttoria, avrebbe nel caso di specie putativamente potuto essere suscettibile di recare nel proprio seno dettato previsionale non propriamente completo e/o coerente rispetto a qualsivoglia tipo di vigente normazione di rango superiore o di pari grado; e tanto anche a disimpegnarsi dalla Consulta in forza dei principi di leale collaborazione e di buon andamento ed economicità della P.A., di cui, rispettivamente, agli artt. 120, comma 2 (ultima parte), e 97 della repubblicana *Grundnorm*.

B) Ancora in via preliminare, circa la materia integrante l'oggetto della richiesta di parere

B.1) Con riguardo al qui rubricato punto è necessario, ed opportuno, premettere che la richiesta *de qua* (che in appresso si curerà di esporre nel dettaglio), espressamente richiama il parere in precedenza reso dalla Consulta -- *id est* il n. 4 del 30.12.2019 -- in ordine alle azioni recuperatorie, che, giusta sentenza di Corte Cost. 19 giugno 2019, n. 146, erano state disposte dalla Sezione Regionale di Controllo per la Campania della Corte dei Conti ¹ nei confronti del personale di ruolo del Consiglio Regionale che aveva percepito somme a titolo di indennità aggiuntive ed ulteriori rispetto a quelle previste dai contratti collettivi in base a norme di leggi regionali poi dichiarate costituzionalmente illegittime ²; e tanto per tramite di iscrizione in bilancio di un credito non già da indebito oggettivo, ma da ingiustificato arricchimento *ex art. 2041 c.c. «per sopravvenuta carenza del titolo poiché il pagamento a suo tempo effettuato era esistente (in base ad una legge regionale, art. 1173 c.c.)»*; credito, secondo la decisione dei Giudici contabili, da svalutare adeguatamente in modo prudenziale, anche oltre lo *standard* di legge, attesa la natura contenziosa del recupero.

In ordine a ciò, alla scrivente Consulta fu, quindi, richiesto ³ «*di voler precisare:*

¹ *cf.* Corte Conti, Sez. Campania, 18 dicembre 2019, n.172/2019/PARI.

² Ovvero l'art. 2 della legge regionale n. 20/2002, nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58 della legge regionale n. 10/2001, e l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 25/2003, nella parte in cui aggiunge il comma 4 allo stesso art. 58 della detta legge regionale n. 10/2001.

³ Dall'On. Valeria Ciarambino, n.q. di Presidente del Gruppo consiliare "Movimento 5 Stelle", oltre che di Presidente della I Commissione Speciale per la trasparenza.

1. se l'azione recuperatoria richiesta dal Giudice contabile rinvenga un primo limite nella vigenza, sino al 31 maggio 2019, del comma 1 dell'articolo 58 della citata legge della regione Campania n. 10 del 2001;
2. se la medesima azione recuperatoria rinvenga un limite nell'art. 15, comma 5 e comma 8, dell'Ordinamento interno del Consiglio regionale approvato con delibera dell'UdP n. 369/2015 (ora articolo 15, commi 5 e 6, Delibera UdP n. 164/2019)».

Qui non ridonda rammentare che questa Consulta, pel tramite del surriferito parere n.4/2019, ebbe a chiarire che:

- a) l'azione recuperatoria disposta dal Giudice contabile non rinviene limite alcuno nella vigenza, sino al 31 maggio 2019, del comma 1 dell'art. 58 della legge della Regione Campania n.10 del 2001⁴;
- b) la pronuncia della Corte Costituzionale è ben lungi dall'aver lasciato inalterato il quadro ordinamentale di cui alla deliberazione n. 369/2015 del consiliare U.d.P.⁵;

4 E ciò per il fatto che (testuale dal suddetto parere n. 4/2019) «i fondi aggiuntivi di cui ai commi 2 e 4 della legge regionale n. 10/2001 (e cioè quelli per il personale comandato o distaccato e quelli per il personale in servizio presso le strutture organizzative) sono stati istituiti, rispettivamente, dalla Regione Campania mercé le leggi regionali n. 20/2002 (art. 2) e n. 25/2003 (art. 1, comma 1), in violazione proprio «della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e degli equilibri complessivi della finanza pubblica e della sostenibilità del debito, di cui lo Stato è garante e custode in rapporto agli impegni internazionali assunti, ex artt. 81 e 97, primo comma, Cost.», e quindi, appunto, «al di fuori di quanto previsto dalle fonti normative costituzionalmente prescritte (legge statale e contratti collettivi nazionali di comparto)».

«Lo stesso non può, invece, dirsi per l'indennità, di cui al comma 1 del detto art. 58, non integrante alcun "fondo aggiuntivo", siccome precedentemente istituita ed attribuita ai soli Coordinatori responsabili, e tanto nel pieno rispetto «della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (...) e degli equilibri complessivi della finanza pubblica e della sostenibilità del debito, di cui lo Stato è garante e custode in rapporto agli impegni internazionali assunti», e quindi degli artt. 117, 81 e 97 Cost.. Non a caso, infatti, la contabile Procura regionale non ha richiesto, e la Sezione Regionale della Corte dei Conti non ha sollevato, la questione di legittimità costituzionale in ordine anche al detto art. 58, comma 1, che, quindi, è esitato "indenne", per così dire, dalla "flessibile" pronuncia di incostituzionalità n.146/2019, e tanto proprio in ragione del fatto che le indennità da esso previste sono state determinate in base alla legge statuale ed ai contratti collettivi di comparto; di talché non esitano soggette all'azione di recupero prescritta dalla decisione della campana Sezione Regionale della Corte dei Conti».

5 Sempre testualmente dal parere n. 4/2019 è dato evincere che «Difatti, mentre il comma 5 dell'art. 15 di quest'ultima, riferentesi ai Coordinatori, è rimasto, anch'esso, "indenne" dal precipitato applicativo di cui al dispositivo dato dalla sentenza n.146/2019 del Giudice delle leggi, e per le medesime ragioni, or sopra esposte, per cui lo era rimasto il comma 1 dell'art. 58 della legge regionale n. 10/2001, il comma 8 della detta delibera ne è stato, invece, anch'esso, travolto, al pari dei commi 2 e 4 (e i relativi commi 3 e 5) dell'art. 58 della legge regionale n. 10/2001, siccome riferentesi, anch'esso, al personale comandato e distaccato presso gli uffici a diretta collaborazione e di supporto, nonché alle relative indennità per essi illegittimamente determinate.

Né, in conseguenza, alcun giuridico pregio può minimamente riconoscersi alla ulteriore asserzione della richiedente sul punto, secondo cui «lo speciale statuto cui ricondurre la disciplina degli uffici di diretta collaborazione e supporto è stato confermato ed anzi rafforzato dalla Delibera dell'ufficio di Presidenza n. 164 del 20 febbraio 2019, che, nell'esercizio del proprio potere di autogoverno e, quindi nell'alveo delle attribuzioni costituzionalmente garantite, riconosce al personale incardinato presso questi uffici una indennità accessoria di diretta collaborazione, il cui importo è determinato con decreto del Presidente del Consiglio regionale, sostitutiva di qualsiasi altro emolumento (analogamente a quanto previsto dalla normativa statale per gli uffici di diretta collaborazione del Ministro e del

altresì precedentemente evidenziando -- come ricordato anche dall'on. Oliviero nell'*incipit* della sua propria nota qui in esame -- «*che non risultava travolto dal giudizio di costituzionalità di cui alia sentenza n. 146/2019, l'art. 58, comma 1, della L.R. n. 10/2001 che attribuiva ai Coordinatori responsabili delle strutture di cui alla legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, articolo 14, ed ai Coordinatori responsabili delle Segreterie del Gruppi consiliari l'indennità di cui alla legge regionale 4 luglio 1991, n. 11, articolo 16, ultimo comma, limitatamente al periodo dell'espletamento dell'incarico*».

B.2) Ciò opportunamente premesso, mercé la riferita sua propria richiesta di parere il Presidente del Consiglio Regionale cura di previamente rappresentare che «*A seguito dell'abrogazione del richiamato art. 58, disposta dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 6 del 30/5/2019, il vuoto normativo determinatosi per gli Uffici di supporto agli organi politici è stato colmato con la legge regionale n. 1 del 27/1/2021, che ha modificato l'art. 23 della L.R. n. 1/2012, inserendo i seguenti commi:*

12-bis. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale provvede, senza nuovi o maggiori oneri, ad individuare il contingente massimo di personate, 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).

12-ter. Per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione, in applicazione di quanta 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 del 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.

12-quater. 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».

Sindaco)» (il riferimento è all'art. 14 del d. lgs. n. 165/2001 ed all'art. 90 del TUEL)».

Il Presidente del C.R. altresì precisa che «*La copertura finanziaria è stata infine assicurata con la L.R. n. 5 del 29 giugno 2021, che, all'art. 65, comma 9, ha espressamente indicato il tetto massimo delle risorse destinate allo scopo*»⁶, e che «*In linea con le suddette disposizioni, con delibere dell'UdP n. 22 e 23 del 29/4/2021 (all. 1 e 2) sono stati stabiliti i contingenti di personale assegnati agli Uffici di diretta collaborazione, determinando i criteri di individuazione dell'ammontare dell'emolumento unico omnicomprensivo, distinguendolo per qualifiche professionali entro i parametri del trattamento economico accessorio fissato dai CCDI riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale*», nonché «*il trattamento economico dei responsabili degli Uffici di diretta collaborazione e dei coordinatori dei gruppi consiliari in sostanziale continuità con quanto già disposto con il comma 5 dell'art. 15 dell'Ordinamento approvato con la citata delibera UdP n. 369/2015*».

Il Presidente del C.R. evidenzia, poi, che «*in effetti l'Ufficio di Presidenza ha inteso adottare una soluzione in assoluta coerenza con il sostanziale portato delle modifiche introdotte con la L.R. n.1/2021, che, non a caso, tiene in debito conto la distinzione tra il personale degli uffici di diretta collaborazione ed i relativi responsabili, in ragione delle funzioni di coordinamento e di organizzazione da questi ultimi svolte, con connessa responsabilità. E ciò si ricava dal comma 12-ter, laddove dispone, tra l'altro, che gli addetti agli uffici effettuino ulteriori prestazioni a richiesta del responsabile*».

Tuttavia, prosegue il Presidente, «*In sede di attuazione delle delibere n. 22 e 23 del 2021, sono emerse difficoltà applicative affermando che la scarsa chiarezza delle disposizioni innovative dell'art. 23 della L.R. 1/2012 non consentiva di attribuire ai responsabili degli Uffici trattamenti economici determinati con criteri diversi da quelli stabiliti dai citati commi 12-ter e 12-quater*».

L'Ufficio di Presidenza -- prosegue l'On. Oliviero -- ha, pertanto, curato di predisporre una proposta di legge di interpretazione autentica (integrante l'allegato 3 alla presidenziale nota di cui al qui sopra epigrafato "Riferimento") «*al fine di fugare qualsiasi dubbio interpretativo delle citate norme*»; proposta in ordine alla quale lo stesso Presidente Oliviero chiede, quindi, a questa Consulta «*di voler esprimersi sulla congruità della procedura adottata ovvero di formulare eventuali osservazioni e proposte anche emendative per la migliore realizzazione dei fini perseguiti*».

⁶ L'art. 65, comma 9, L.R. n. 5/2021 testualmente 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 2012-2014 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*».

La proposta di legge in parola, nel R.G. acclarata col n. 242 del 26.05.2022 e recante rubrica «*Interpretazione autentica della legge regionale n. 1 del 27 gennaio 2012 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 - 2014 della regione Campania - legge finanziaria regionale 2012"*», consta di un unico articolo dal seguente tenore letterale: «*Il comma 12-quater dell'art. 23 della legge regionale n. 1 del 27 gennaio 2012 si interpreta nel senso che sono esclusi dalla relativa applicazione i responsabili di segreteria e i coordinatori dei gruppi consiliari per i quali il trattamento economico rimane definito dall'art. 15, comma 5, del regolamento recante "Ordinamento amministrativo del Consiglio regionale" approvato con delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 369 del 27 febbraio 2015, pubblicato sul BURC n. 15 del 4 marzo 2015*».

Segue breve relazione illustrativa, la quale, premesso che in base al detto comma 12-quater dell'art. 23 L.R. n. 1/2012 (introdotto dall'art. 3 L.R. n. 2/2021) l'emolumento unico onnicomprensivo per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione si calcola «*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*», chiarisce che «*Per superare difficoltà interpretative insorte in sede di attuazione della citata normativa, con la proposta di legge si chiarisce che, entro i limiti massimi di spesa definiti dall'art. 65, comma 9, della legge regionale n. 5 del 29 giugno 2021, ai responsabili di segreteria ed ai coordinatori dei gruppi consiliari spetta il trattamento economico definito dall'art. 15, comma 5, del regolamento recante l'ordinamento amministrativo del Consiglio regionale, approvato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ai sensi dell'art. 23, comma 12, della citata L.R. n. 1 del 27/1/2012, con delibera n. 369 del 27 febbraio 2015, pubblicato sul BURC n. 15 del 4 marzo 2015*».

Infine, la relazione finanziaria, che segue quella illustrativa, afferma che la norma (proposta) «*non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale*».

B.3) A tal punto, e sul piano della ricostruzione cronologica degli atti posti a corredo della richiesta di parere sulla proposta di legge di interpretazione autentica in questione, si registra che:

- il consiliare Ufficio di Presidenza, con sua propria deliberazione n. 22 del 29.04.2021 (integrante l'allegato 1 alla nota del Presidente Oliviero), nell'approvare il testo del «*Disciplinare degli Uffici di diretta collaborazione a supporto degli organi politici del Consiglio regionale*»⁷, ha inteso espungere l'art. 15 dall'Ordinamento amministrativo del Consiglio Regionale, concernente la

⁷ cfr. l'allegato alla detta deliberazione, di cui forma parte integrante e sostanziale.

disciplina degli uffici di diretta collaborazione a supporto degli organi politici, *«demandandone il drafting alla Direzione Generale attività Legislativa»*; e tanto sul rilievo che l'integrazione dell'art. 23 L.R. n. 1/2012 (pel tramite della L.R. n. 2/2021) con i commi da 12-bis a 12-quater *«incide sui preesistenti Uffici di diretta collaborazione, demandando all'Ufficio di Presidenza l'adozione di una normativa di dettaglio che ne specifichi il contingente, la composizione e l'organizzazione, senza nuovi o maggiori oneri e, pertanto, nel rispetto del limite della spesa sostenuta al 31/12/2020»*; di talché, *«per effetto della citata modifica normativa l'articolo 15 del vigente ordinamento, così come, formulato, non può più trovare applicazione e, pertanto, va espunto»*;

- tale espunzione è stata, poi, ribadita dallo stesso Ufficio di Presidenza mercé sua propria immediatamente successiva deliberazione n. 23, resa in pari data (cioè il 29.04.2021; cfr. l'allegato 2 alla presidenziale richiesta), quale oggetto avente *«Aggiornamento del "Disciplinare per la definizione delle modalità di utilizzo del contributo per le spese del personale del Gruppi in attuazione dell'art. 1, comma 2 legge regionale 5/2013: provvedimenti" adottato con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 321 del 17 aprile 2014»*, atteso che la suddetta integrazione dell'art. 23 L.R. n. 1/2012 comporta *«la necessità di prevedere una normazione di dettaglio distinta per i gruppi consiliari da quella prevista per i restanti Uffici di diretta collaborazione a supporto degli organi politici, al fine di tener conto dei limiti finanziari e tipologici di spesa imposti dalla normativa richiamata in premessa e della modalità di determinazione del trattamento economico accessorio onnicomprensivo»*;
- in data 26.05.2022, contestualmente alla assegnazione, a cura del Presidente del C.R., del provvedimento in parola alla I Commissione permanente per il disimpegno di quanto di regolamentare competenza, è sopravvenuta la (per lo più rituale sul piano dell'*iter legis*) Scheda di Analisi Tecnico-Normativa (c.d. *Scheda ATN*) relativa alla proposta di legge *de qua*, siccome redatta dalla *I Commissione Consiliare Permanente Affari istituzionali - Amministrazione Civile, Rapporti internazionali, Autonomie e piccoli comuni, Affari Generali, Sicurezza delle città, Risorse umane, Ordinamento della Regione*;
- è infine sopravvenuto un ulteriore approfondimento sulla fattispecie *de qua* siccome operato dalla Direzione Generale Attività Legislativa del C.R., e tanto a seguito di richiesta in tal senso ad essa formulata dallo stesso Presidente del Consiglio Regionale.

B4) Orbene, queste le conclusioni dell'ATN, che testé in appresso si riportano in necessaria sintesi.

1. La proposta è ritenuta compatibile con l'Ordinamento dell'Unione Europea (UE), siccome concernente la materia del pubblico impiego privatizzato, che, a sua propria volta, si inquadra nella materia dell'ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. I), e non rientra tra quelle di competenza dell'UE, siccome non menovata negli artt. 3, 4 e 6 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). La ATN cura, altresì, di dare atto che *«Nella relazione illustrativa si chiarisce che la corresponsione del trattamento economico ai responsabili di segreteria ed ai coordinatori dei gruppi consiliari deve avvenire nel rispetto dei limiti massimi di spesa definiti dall'art.65, co.9 della l.r. 29 giugno 2021, n. 5»*.

2. Per ciò che, poi, concerne la compatibilità della proposta con i principi costituzionali e con la normativa nazionale, la ATN rileva che:

a) trattasi di proposta di legge di interpretazione autentica, come tale priva di specifica regolamentazione giuridica, ma consentita nel nostro ordinamento statale, così come in altri che presentano i caratteri dello Stato di diritto e dello Stato democratico, e tanto sulla base dei principi generali e di deduzioni di ordine logico-giuridico (*cfr.* Corte Cost., 8 luglio 1957, n. 58);

b) la legge di interpretazione autentica è caratterizzata dal connotato della retroattività, precisando che Corte Cost., 2 luglio 1957, n. 118, ha chiarito che il principio della irretroattività della legge (art. 11 disp. prel cod. civ.) non è assunto, nel nostro ordinamento, a livello di parametro costituzionale se non per la legge penale (art. 25, comma 2, Cost.), mentre per le altre materie l'osservanza di tale principio *«è rimessa alla prudente valutazione del legislatore, il quale però, salva estrema necessità, dovrebbe ad esso attenersi essendo, sia nel diritto pubblico che in quello privato, la certezza dei rapporti preteriti (anche se definiti in via di giudicato, transazione ecc.) uno dei cardini della tranquillità sociale e del vivere civile»*;

c) la proposta *de qua* appare diretta ad innovare l'ordinamento giuridico regionale con efficacia retroattiva, atteso che:

c.1) l'esclusione dal campo di applicazione dell'art. 23, comma 12-ter, della L.R. n. 1/2012 dei responsabili di segreteria e dei coordinatori dei gruppi consiliari, che svolgono la loro attività presso gli Uffici di diretta collaborazione degli organi politici del Consiglio Regionale, riconoscendo loro il medesimo trattamento economico dei titolari di posizione dirigenziale di III livello semplice, pari all'80% della retribuzione di posizione del Segretario generale, costituisce un'evidente innovazione nell'ordinamento giuridico regionale, in quanto si prevede una deroga espressa non contemplata dalla lettera della legge (art.23, commi 12-bis, 12-ter e 12-quater), la quale ultima si riferisce, invece, indistintamente a *tutto* il personale assegnato agli Uffici di diretta collaborazione;

c.2) la proposta espressamente prevede che:

- «*il trattamento economico* [dei responsabili di segreteria e dei coordinatori dei gruppi consiliari, n.d.r.] *rimane definito dall'art. 15, comma 5, del regolamento recante "Ordinamento amministrativo del Consiglio regionale" approvato con delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n.369 del 27 febbraio 2015, pubblicato sul BURC n 15 del 4 marzo 2015*»;
- tale regolamento, però, è stato, dapprima, modificato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 164/2019 e, da ultimo, con le sopra richiamate deliberazioni n. 22 e n. 23 del 29.04.2021;
- il di codesto art. 15 è stato espunto dall'ordinamento giuridico regionale, prevedendone il *drafting* a cura della Direzione Generale Attività Legislativa;
- all'attualità, tuttavia, non risulta la pubblicazione del nuovo ordinamento amministrativo del C.R. siccome modificato ed aggiornato appunto (anche) sulla scorta di tale detto *drafting*, né esso è rinvenibile tra i provvedimenti degli organi di indirizzo politico della Regione), con la precisazione (contenuta nella deliberazione n.23) che esso «*non può più trovare applicazione*», e tanto appunto in ragione della introduzione dei suddetti commi 12-*bis*, *ter* e *quater*.

d) non vi è dubbio alcuno che la proposta in parola si qualifichi come di legge di interpretazione autentica innovativa e con efficacia retroattiva, consistendo l'innovazione nella *reviviscenza* di una norma (l'art. 15 e, segnatamente, il di codesto comma 5, del previgente ordinamento amministrativo del C.R.) non più in vigore siccome espunta dall'Ordinamento giuridico regionale mercé le più volte ricordate deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n.22/2021 e n.23/2021.

3) La ATN ritiene, però, che la proposta contrasti con:

- l'art. 117, comma 2, lett. l), Cost.;
- il CCNL relativo al personale del Comparto Funzioni Locali per il triennio 2016-2018;
- il CCDI per il personale non dirigenziale per il triennio 2018-2020,
- atteso che la disciplina del pubblico impiego privatizzato (d.lgs. n. 29/1993, poi sostituito dal d.lgs. n. 165/2001)⁸, rientrando nella materia "ordinamento civile", è di competenza esclusiva statale;
- con gli artt. 3, 81 e 97 Cost., atteso che essa confliggerebbe «*con il principio di ragionevolezza e di eguaglianza tra i lavoratori, il principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione ed infine, il principio dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi*».

⁸ Evidenzia, tra l'altro, la ATN che l'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001 (TUPI) stabilisce che «*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*».

Riportandosi a Corte Conti n. 217/2019/PARI, la ATN reputa che, con l'art. 15, comma 5 (espunto dalle sopra ricordate deliberazioni n.22/2021 e n.23/2021 del consiliare U.d.P.), dell'ordinamento amministrativo del Consiglio Regionale, e con DPCR n. 16 del 17.04.2019, fosse stata introdotta *«di fatto una nuova figura apicale sine titolo, con trattamento economico in parte equiparato a quello dei dirigenti, come ribadito nella successiva Delibera n.115/2018 delta Corte dei Conti - sezione regionale di controllo»*, mentre *«l'art. 12 ter della l.r. n. 1/2012, come modificato dalla l.r. 2/2021, prevede espressamente che "Per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione, in applicazione di quanto stabilito dal comma 2 dell'articolo 14 del decreto legislativo 165/2001, tutte le voci del trattamento economico accessorio (omissis), sono sostituite da un unico emolumento onnicomprensivo (...)" non evidenziando alcuna differenziazione di ruoli, rispetto ai coordinatori dei gruppi consiliari ed ai responsabili di segreteria»*. Invece, *«Nelle Delibere dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale nn.22 e 23 del 29 aprile 2021, dapprima si richiama il Testo Unico in materia di Pubblico Impiego (d.lgs. 165/2001), poi con regolamento – al di là dei profili della competenza, su cui si è argomentato finora, si tratta di un atto normativo di legislazione secondaria che, per il criterio gerarchico, non può contrastare con leggi o atti aventi forza di legge – si attribuiscono indennità dirigenziali (commisurate all'80% della retribuzione di posizione del Segretario Generale del Consiglio) ai Capi staff degli Organismi di vertice del Consiglio, attribuendo di fatto, agli stessi lo status di dirigente, sostanziando una violazione di legge, in particolare dell'art. 97 Cost., con conseguenziale danno erariale alle finanze pubbliche»*.

B5) A conclusioni diametralmente opposte giunge, invece, la Direzione Generale Attività Legislativa, in persona del di essa Direttore, l'Avv. Magda Fabbrocini, la quale, dopo una conferente premessa in ordine alla figura della legge di interpretazione autentica, ritiene, *in primis*, che la proposta che qui occupa *«non stravolge il contenuto delle norme innovative, né abroga alcunché ma si limita a meglio chiarire il portato della disposizione, risolvendo dubbi interpretativi e fornendo indicazioni più precise rispetto ai destinatari del provvedimento, dando luogo così ad una interpretazione estensiva della norma stessa (minus dixit quam voluit); tale intervento è dunque senza dubbio da ritenersi istituzionalmente giustificato»*. L'Avv. Fabbrocini evidenzia, quindi, che le disposizioni, di cui ai commi 12-ter e quater, *«avevano riguardo esclusivamente al personale costituente gli Uffici di diretta collaborazione ad eccezione dei responsabili di tali Uffici, la cui disciplina, ivi compreso il trattamento economico differenziato, restava regolamentata dall'art. 15, comma 5, dell'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale vigente al momento dell'approvazione della citata legge regionale n. 2/2021»*, e che *«La mancata esplicita indicazione della*

figura del responsabile dell'Ufficio non induce a propendere per la inclusione di esso nella indistinta categoria del personale di diretta collaborazione, se si tiene in debito conto quanto disposto nell'ultimo periodo del comma 12-ter del citato art. 23 dove si parla di "... omissis ... di ulteriori prestazioni richieste dai responsabili degli Uffici", lasciando intendere, quindi, che il portato in oggetto è riferibile solo al personale di diretta collaborazione e non anche ai responsabili, la cui disciplina continuava a rinvenirsi nell'art. 15 dell'ordinamento e ciò anche in assenza di un esplicito richiamo all'articolo stesso».

Attese, quindi, le difficoltà interpretative ingenerate dalla formulazione della norma, il consiliare Ufficio di Presidenza, per tramite delle proprie deliberazioni n.22/2021 e n.23/2021, «*ha inteso farsi interprete della volontà consiliare trasfusa nella proposta di legge in oggetto, operando, quindi, in assenza di una chiara disposizione normativa al riguardo*», di talché «*si può senz'altro ritenere che la proposta di legge in oggetto non presenta alcun carattere innovativo, ma si limita, nel rispetto dei canoni dell'interpretazione autentica, a meglio chiarire ed esplicitare il portato delle disposizioni in esame*». Difatti, la proposta chiarisce e precisa «*che, entro i limiti massimi di spesa definiti dall'art. 65, comma 9, della legge regionale n. 5 del 29 giugno 2021, ai responsabili di segreteria ed ai coordinatori dei gruppi consiliari spetta il trattamento economico definito dall'art. 10, comma 1, lettera e) del vigente Ordinamento amministrativo del Consiglio regionale*».

Il séguito della nota dell'Avv. Fabbrocini (che è opportuno riprodurre qui pressoché integralmente⁹) ben chiarisce, altresì, quanto segue:

«Tale previsione non si pone in contrasto con le statuizioni della Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale della Campania n. 179/2019 e successive, né con la sentenza della Corte Costituzionale n. 146/2019 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del 2° comma dell'art. 58 della L.R. n. 20/2002.

Infatti, la Procura regionale e la Sezione regionale della Corte dei Conti non hanno sollevato questione di legittimità costituzionale in ordine all'art. 58, comma 1, nella considerazione che le indennità ivi previste sono state determinate in base alla legge statutale e ai contratti collettivi di comparto.

Ripercorrendo l'evoluzione della disciplina in materia giova ricordare che la LR. n. 11 del 4/7/1991 "Ordinamento amministrativo della Giunta Regionale", all'art. 16 rubricato "Segreterie particolari", prevedeva l'attribuzione ai responsabili delle segreterie del Presidente della Giunta regionale, del Vice-

⁹ E non solo perché per significative parti ripercorre, reiterandole, argomentazioni proprio da questo Organismo espresse con il proprio parere n.4/2019 (già qui sopra mentovato *quatenus opusque* di attuale "precipitata" conferenza molto parzialmente ritrascritto; cfr. in note n.4 e n.5).

Presidente e degli Assessori), nel periodo di espletamento dell'incarico, di un'indennità pari a quella riconosciuta ai responsabili dei Servizi.

L'art. 58 della L.R. n. 10 dell'11/8/2001 aveva esteso il detto emolumento ai Coordinatori responsabili delle strutture di cui all'art. 14 della L.R. n. 15 del 25/8/1989 (segreterie particolari del Presidente del Consiglio regionale, componenti dell'Ufficio di Presidenza, Presidenti delle Commissioni e Presidente del Collegio dei revisori) ed ai Coordinatori responsabili delle segreterie dei Gruppi consiliari, limitandolo alla misura del 50% dell'indennità dei responsabili di Servizio, misura poi rideterminata nel 65% con l'art. 2, comma 1, della L.R. n. 20 del 3/9/2002.

Successivamente, la L.R. n. 1 del 27/1/2012, all'art. 23, comma 12, ha demandato all'Ufficio di Presidenza la potestà di disciplinare con regolamento l'ordinamento del Consiglio regionale, disponendo l'abrogazione della LR. n. 15 del 25/8/1989 dalla data dell'entrata in vigore del regolamento stesso.

Il nuovo "Ordinamento consiliare" veniva definitivamente approvato con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 369 del 27/2/2015; il regolamento rimodulava la struttura organizzativa degli uffici amministrativi, tenendo conto delle esigenze di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica.

In particolare, l'art. 15, rubricato "Uffici di diretta collaborazione e supporto agli organi Politici", al comma 4 prevedeva che alla gestione operativa degli uffici di diretta collaborazione fosse preposto un coordinatore amministrativo (per i gruppi consiliari) ovvero un responsabile di segreteria (per gli altri organi politici), con compiti di coordinamento e controllo delle risorse umane.

In base al successivo comma 5, ai coordinatori dei Gruppi consiliari con consistenza pari o superiore a 4 consiglieri ed ai responsabili di segreteria spettava il solo trattamento economico dei titolari di posizione dirigenziale di III livello semplice; anche il trattamento dei coordinatori amministrativi dei Gruppi con meno di 4 consiglieri, da definire all'atto della designazione, non poteva superare il limite massimo in tal misura fissato.

Con L.R. n. 6 del 30/5/2019 è stata disposta l'abrogazione del richiamato art. 58 della L.R. n. 10 del 11/8/2001, nonché delle LR. n. 20/2002 e n. 25/2003; mentre la successiva L.R. n. 1 del 27/1/2021 ha modificato l'art. 23 della L.R. n. 1/2012, inserendo commi, già riportati in precedenza.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 146 del 14/6/2019, intervenuta subito dopo l'abrogazione disposta con la citata L.R. n. 6/2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

a) dell'art. 2 della L.R. n. 20/2002, nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58 della L.R. n.10/2001;

b) dell'art. 1, comma 1, della L.R. n. 25/2003, nella parte in cui aggiunge il comma 4 all'art. 58 della L.R. n. 10/2001.

La decisione del Giudice delle leggi non ha interessato l'art. 58 nella parte, comma 1, che prevedeva l'attribuzione ai coordinatori delle segreterie dei gruppi consiliari dell'indennità parametrata a quella dei responsabili di servizio.

Sulla base di tali considerazioni ed in sostanziale continuità con le precedenti statuizioni, l'Ufficio di Presidenza è intervenuto con le delibere n. 22 e 23 del 29/4/2021 dando attuazione a quanto previsto dalle intervenute modifiche legislative alla legge regionale n. 1/2012, senza attribuire alcun beneficio ulteriore o diverso rispetto a quelli finora percepiti.

D'altronde, l'attribuzione della sola indennità di posizione del dirigente opera quale mero parametro economico in considerazione delle attività svolte e quindi non dà luogo ad alcun riconoscimento della qualifica dirigenziale da un punto di vista giuridico. Pertanto, appaiono prive di pregio le considerazioni in ordine all'invasione di campo dell'ordinamento civile in quanto si sarebbe data luogo alla creazione di nuove figure apicali ulteriori rispetto a quelle esistenti.

Prive di pregio appaiono anche le valutazioni sul presunto contrasto con i principi di ragionevolezza, di eguaglianza tra i lavoratori e, quindi, di buon andamento della pubblica amministrazione, laddove, l'aver operato una distinzione economica in ragione delle funzioni svolte appare al contrario l'applicazione del principio della giusta retribuzione in rapporto alla qualità ed alla quantità del lavoro prestato.

Di nessuna pertinenza è infine il richiamo alla mancanza di copertura finanziaria ed il presunto contrasto con l'art. 81 Cost., in quanto il legislatore regionale è già intervenuto con la L.R. n. 5 del 29 giugno 2021, che, all'art. 65, comma 9, ha espressamente indicato il tetto massimo delle risorse finanziarie destinate allo scopo».

o o o

C) Tanto necessariamente in via preliminare premesso ed evidenziato, la Consulta quanto segue, e in conclusione,

CONSIDERA.

La Consulta pienamente condivide le osservazioni, sopra integralmente trascritte, e che si abbiano per qui integralmente riportate, dell'Avv. Magda Fabbrocini, n.q. di Direttore responsabile della Direzione Generale Attività Legislativa del C.R. della Campania, e ciò anche perché significativamente ripercorrono e

reiterano quelle, medesime, da questo Organismo già operate a mezzo del proprio precedente parere n.4/2019.

A tali osservazioni vanno aggiunte due residuali considerazioni finali.

1. Le «difficoltà applicative» imputate alla «scarsa chiarezza delle disposizioni innovative dell'art. 23 della L.R. 1/2012», [che] «non consentiva di attribuire ai responsabili degli Uffici trattamenti economici determinati con criteri diversi da quelli stabiliti dai citati commi 12-ter e 12-quater», si sono determinate unicamente in ragione della mancata effettuazione, da parte della stessa Direzione Generale Attività Legislativa, del *drafting* normativo in relazione all'art. 15, comma 5, dell'ordinamento amministrativo del Consiglio Regionale¹⁰, siccome espunto dalle sopra ricordate deliberazioni n.22/2021 e n.23/2021 del consiliare Ufficio di Presidenza, sicché non si è provveduto a sostituirlo con disposizione normativa equivalente e, così, a opportunamente reintrodurlo.
2. Ciò nonostante, l'attività dei coordinatori e dei responsabili degli uffici di diretta collaborazione è proseguita, e non avrebbe potuto essere diversamente, attesa la incontestabile indispensabilità di tale attività per il regolare funzionamento del Consiglio Regionale, che, in mancanza, si sarebbe trovato nella materiale impossibilità di correttamente esercitare la sua propria funzione istituzionale, e tanto con gravissime e agevolmente immaginabili conseguenze di ordine sociale, politico e economico sulla vita dei cittadini della regione Campania.

ooo

La Consulta resta a disposizione per qualsivoglia eventuale ulteriore chiarimento dovesse ancora necessitare in ordine al sopra licenziato parere.

Napoli, li 23/6/2022

Prof. Avv. Alfonso Furgiuele (Presidente)

Prof. Francesco Eriberto d'Ippolito (componente - vicePresidente)

Prof. Avv. Antonio Palma (componente)

Avv. Adolfo Russo (componente)

Avv. Domenico Santonastaso (componente – Relatore)

¹⁰ Difatti, a tutt'oggi non risulta essere stato pubblicato l'ordinamento amministrativo del Consiglio Regionale opportunamente in tal senso additivamente emendato.