



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Riferimento: richiesta di parere, a cura e firma della Presidente del regionale Gruppo consiliare *Movimento 5 Stelle* (di séguito, per brevità, Gruppo M5S), l'on. Valeria Ciarambino, firmataria della stessa anche nella qualità di Presidente della 1^a Commissione Speciale per la trasparenza, per il controllo delle attività della Regione e degli Enti collegati e dell'utilizzo di tutti i fondi, unitamente alla Responsabile di Segreteria, la Dr.ssa Serena Cutolo, siccome indirizzata alla Consulta e p.c. alla Presidente del Consiglio Regionale, ai componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della Campania, ai Presidenti dei Gruppi consiliari, ai Presidenti delle Commissioni consiliari, e al Segretario Generale del Consiglio Regionale, e, così, dapprima acclarata al prot. n.128 del 26.11.2019, oggettivata «*richiesta di parere ai sensi dell'articolo 4 della Legge regionale 23 luglio 2018, n. 25* », infine in data 27.11.2019 pervenuta alla Consulta di garanzia statutaria della Regione Campania.

OGGETTO: parere.

Con riguardo alla sopra riferita richiesta, la Consulta esprime il seguente

PARERE

A1) In via preliminare, circa la materia integrante la richiesta di parere.

La richiesta *de qua*, che abbiassi per qui ritrascritta, si compone della nota di trasmissione, recante il numero di protocollo e la sottoscrizione dell'on. Valeria Ciarambino, n.q. di Presidente del Gruppo consiliare "Movimento 5 Stelle", e della richiesta vera e propria, recante la sottoscrizione sia dell'on. Valeria Ciarambino, nella particolare occasione n.q. di Presidente della consiliare 1^a Commissione Speciale per la trasparenza, per il controllo delle attività della Regione e degli Enti collegati e dell'utilizzo di tutti i fondi, sia del Responsabile di Segreteria, la Dr.ssa Serena Cutolo.



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Diversamente dalle precedenti richieste di parere pervenute a questa Consulta, quella che qui occupa non reca, nell'oggetto, alcun'altra specificazione, se non che trattasi di «*richiesta di parere ai sensi dell'articolo 4 della legge regionale 23 luglio 2018, n. 25*».

L'oggetto della stessa è, tuttavia, il seguente.

La Sezione Regionale di Controllo per la Campania della Corte dei Conti, sulla base della sentenza della Corte costituzionale n. 146/2019 ¹ (che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi 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), con decisione n. 176/2019 ha sancito l'obbligo, in capo al Consiglio regionale, di recuperare le somme corrisposte al personale di ruolo del Consiglio regionale a titolo di indennità aggiuntive ed ulteriori rispetto a quelle previste nei contratti collettivi in base alle dette norme regionali; e tanto tramite iscrizione in bilancio di un credito non da indebito oggettivo, ma da ingiustificato arricchimento *ex art. 2041 c.c. «per sopravvenuta*

¹ che, tipizzandola, proprio perché dichiarante l'annullamento delle disposizioni normative impugnate con effetto solo per il futuro, che si verifica allorquando ciò sia necessario per evitare squilibri di proporzioni macroeconomiche o altre lesioni a principi costituzionali -- espressione, questa, delle nuove tecniche processuali di cui s'è dotata la Corte Costituzionale italiana traendo ispirazione anche dalle esperienze di altre Corti --, a pieno titolo si inserisce nel novero delle sentenze "flessibili" -- nel senso di strumenti decisionali non sacrificanti diritti, ma modulanti l'effettività in ragione della loro sostenibilità; questa sentenza, come altre (cfr., ad es., le nn.18/2019, 275/2016, 184/2016 e 10/2015) a decorrere dalla riforma costituzionale del 2012 -- che ha visto includere nel testo della Norma fondamentale nuovi principi, che esigono da tutti i soggetti pubblici il rispetto dell'equilibrio di bilancio --, sono state pronunciate dal Giudice delle leggi facendosi questi carico delle ricadute finanziarie derivanti dalle proprie decisioni, di talché lasciando agli organi politici l'onere di reperire le risorse per assicurare la garanzia dei c.d. "diritti che costano", il tutto retto dalla parola/idea chiave "bilanciamento", operato dalla Corte attorno al trinomio "persona" / "risorse" / "comunità", delle esigenze di bilancio e/o finanziarie doverosamente ponderate unitamente agli altri valori costituzionali coinvolti nelle varie controversie da decidere, senza che mai uno di essi prevaricasse sugli altri. Di recente (cfr. ne "Il Sole 24 Ore" del 29.11.2019, proprio l'attuale neo-Presidente della Corte Costituzionale, la Prof. Marta Cartabia, ha dichiarato che «Esercitare la giustizia costituzionale è una questione di proporzione nella garanzia di tutti gli interessi da proteggere. Essa infatti, come insegna padre Dante, costituisce una "realis ac personalis hominis ad hominem proportio quae, servata hominum servat societatem, corrupta corrumpit" (De Mon. II, 5); "la giustizia è una proporzione reale e personale tra uomo e uomo, che se osservata sostiene (conserva) la società, se non è osservata la porta alla rovina"».



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

carezza del titolo poiché il pagamento a suo tempo effettuato era esistente (in base ad una legge regionale, art. 1173 c.c.)»; credito, in base alla decisione della Sezione regionale della Corte dei Conti, da svalutare adeguatamente in modo prudenziale, anche oltre lo standard di legge, attesa la natura contenziosa del recupero.

Alla Consulta, quindi, «*si chiede di voler precisare:*

- 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)».*

A2) Ancora in via preliminare, circa la ricevibilità e l'ammissibilità della richiesta di parere.

Preliminarmente si osserva che la richiesta *de qua* è senz'altro ricevibile per i motivi tutti già da questa Consulta esposti nei precedenti pareri n. 1/2019 e n. 2/2019, ed ai quali, quindi, si rinvia, con riguardo sia alle modalità di presentazione della richiesta stessa, sia all'ormai definitivamente acclarata natura di organi dell'Amministrazione regionale dei Gruppi consiliari. Del pari, non può non considerarsi organo dell'Amministrazione regionale anche la Commissione per la Trasparenza presieduta dall'on. Ciarambino.

Per ciò che, poi, concerne l'ammissibilità, nel merito, della richiesta medesima, si osserva che questa agevolmente si evince dal combinato disposto dato dall'art. 57, comma 2, con l'art. 58, commi 1 e 5, dello Statuto regionale. Il primo, nella sua parte iniziale, dispone che



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

«La Consulta di garanzia statutaria esprime pareri sulla legittimità delle leggi, [e] dei regolamenti regionali», mentre i secondi stabiliscono, rispettivamente, che «La Regione, nell'ambito della propria autonomia finanziaria, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, stabilisce ed applica con legge tributi ed entrate propri», e che «I limiti quantitativi dell'indebitamento e le modalità delle garanzie prestate dalla Regione sono stabiliti dalla legge regionale, nel rispetto dei principi costituzionali e della legislazione dello Stato».

Atteso, quindi, che il merito dei quesiti formulati a questa Consulta attiene alla sussistenza, o meno, in norme regionali, tanto di rango legislativo quanto di rango regolamentare, di limiti all'azione recuperatoria disposta dalla Corte dei Conti, e che il presente parere involge (anche) questioni economico-finanziarie disciplinate dalle dette norme, sulle quali questo Organismo è senz'altro legittimato ad esprimere pareri di legittimità, seppur di carattere non vincolante in forza delle or ora richiamate norme statutarie, non può che concludersi per l'ammissibilità della richiesta di parere, che qui di séguito verrà esaminata e riscontrata.

A3) In via ulteriormente preliminare, sintetico quadro fattuale, normativo e giurisprudenziale circa le questioni oggetto della richiesta del presente parere.

Nel corso del giudizio di parificazione sui rendiconti 2015 e 2016, la Sezione Regionale di Controllo per la Campania della Corte dei Conti, su richiesta della contabile Procura regionale, riteneva sussistenti la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale:



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

a) dell'art. 2, comma 2 della legge regionale n. 20/2002, nella parte in cui disponeva l'istituzione di un fondo (c.d. **Fondo "Legge 20"**) per il personale comandato o distaccato, in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio Regionale, nonché presso le Segreterie particolari del Presidente del Consiglio Regionale, dei componenti dell'Ufficio di Presidenza, dei Presidenti delle Commissioni, del Presidente del Collegio dei Revisori dei conti;

b) dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 25/2003, che aveva aggiunto all'art. 58 della legge regionale n. 10/2001 (tra altri) il comma 4, istitutivo di un ulteriore fondo (c.d. **Fondo "Legge 25"**) per il personale in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio Regionale, al fine di assegnare risorse per l'assistenza agli Organi istituzionali per l'incremento dell'attività anche legata ai processi di riforma in atto consequenziali alle modifiche del titolo V della Costituzione – parte II, che hanno attribuito alle Regioni nuove potestà amministrative e legislative. Tanto in ragione del contrasto delle dette norme con i principi costituzionali sia della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, comma 2, lettera l), Cost., sia 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, comma 1, Cost..

Conseguentemente, la Sezione, ritenendo di non poter parificare i capitoli 4024 e 4141 del bilancio della Regione, con Ordinanza n. 115/2018 sospendeva il giudizio limitatamente al solo rendiconto 2016, rimettendo gli atti alla Corte Costituzionale sul rilievo che *«i fondi aggiuntivi, istituiti dalla Regione in tema di trattamento economico accessorio dei dipendenti regionali, al di fuori di quanto previsto dalle fonti normative costituzionalmente prescritte (legge statale e contratti collettivi nazionali di comparto), quindi illegittimi perché lesivi della*



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

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.».

La Corte Costituzionale, quindi, in accoglimento di siffatta prospettazione, con la detta sentenza n. 146/2019 dichiarava costituzionalmente illegittime le norme impugnate, e tanto appunto per contrasto con gli artt. 117, comma 2, lett. l), 81 e 97, comma 1, Cost..

A séguito di tale sentenza (pronunciata l'08.05.2019 e pubblicata in G.U.R.I. il 26.06.2019), il Consiglio Regionale della Campania curava di abrogare l'art. 58 della legge regionale n.10/2001 (e tanto a mezzo dell'art. 1, comma 1, della legge regionale 30 maggio 2019, n.6).

La Sezione Regionale della Corte dei Conti in data 30.07.2019 emetteva, quindi, la surriferita decisione n.172/2019, non parificando, sul rendiconto 2016, le poste passive concernenti i trasferimenti al Consiglio Regionale in relazione al trattamento accessorio del personale erogato senza titolo, facendo salvi i profili sostanziali, anche ai fini della responsabilità erariale, di doveroso recupero del credito, e ciò con modalità varia e anche graduale/ta (qualora, eventualmente, ne ricorressero i causalmente vettori estremi) operatività, la prima da esercitarsi nei confronti dei percettori materiali degli emolumenti loro non dovuti.

A4) Infine, ancora in via preliminare, circa lo specifico contenuto della richiesta di parere; precisazioni.



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Al fine di fornire risposte il più possibile precise, puntuali ed esaustive ai quesiti formulati a questa Consulta, è opportuno ripercorrere, ma in necessariamente comparata lettura con la documentazione allegata alla richiesta, l'*iter* argomentativo seguito dalla richiedente.

Evidenzia quest'ultima che, dopo la decisione della Corte dei Conti, «*in un primo momento l'amministrazione, con nota del Dirigente dell'Unità Dirigenziale Bilancio Ragioneria e Contabilità del Consiglio Regionale della Campania del 05/09/2019, prot. n. 0016864/U, circoscriveva la quantificazione delle somme non dovute facendo esclusivo riferimento ai capitoli 4024 e 4141*» (tale nota, acclarata al prot. n. 0016864/u del Consiglio Regionale in data 05.09.2019, cioè appena all'indomani della agostana pausa feriale estiva, integra l'All.3 alla richiesta).

Dallo scorrere in lettura siffatta nota si rileva che le dette somme ammonterebbero, complessivamente, ad € 3.726.303,78, così ripartiti: per l'anno 2016, € 1.134.059,96 sul capitolo 4024 ed € 250.000,00 sul capitolo 4141, per un totale di € 1.384.059,96; per gli anni 2017 e 2018, rispettivamente, € 1.176.205,00 ed € 1.166.038,72 sul solo capitolo 4024; di talché il totale complessivo riferibile al triennio 2016/2017/2018 per tale ultimo capitolo ammonterebbe ad € 3.476.303,68, che, sommato agli € 250.000,00 relativi al solo 2016 per il capitolo 4141, totalizza, appunto, € 3.726.303,78.

La richiesta prosegue riferendo che «*successivamente, in seguito ad interlocuzioni con gli Uffici della Giunta regionale e alla seduta del Collegio dei Revisori dei conti, di cui al verbale n. 73/2019 allegato,*» [All. 4 alla richiesta, n.d.r.] «*l'Amministrazione, **senza dare evidenza del processo logico seguito**, ha mutato il proprio orientamento involgendo anche le somme imputate in altri capitoli del bilancio del Consiglio Regionale, tanto da proporre una variazione al Bilancio del Consiglio ben più consistente di quella originariamente ipotizzata*



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

nella nota prot. n. 0016864/U (cfr. proposta di delibera dell'UdP di variazione al Bilancio di previsione del Consiglio Regionale della Campania per il triennio 2019/2021)» (integrante, quest'ultima, l'All. 5 alla richiesta).

La Consulta deve, tuttavia, rilevare che, dallo scorrere in lettura gli All.ti 4 e 5 alla richiesta di parere, non si riviene riscontro alcuno all'asserzione secondo cui l'Amministrazione non avrebbe dato «*evidenza del processo logico seguito (...) involgendo anche le somme imputate in altri capitoli del bilancio del Consiglio regionale*». Benvero, il verbale del Collegio dei Revisori dei conti del 22.10.2019, n. 73 (All.4) cura di chiaramente specificare (segnatamente alla pag. 6) che la Direttrice Generale delle Risorse Finanziarie della Giunta Regionale della Campania, con sua propria nota, prot. n. 2019.0636558 del 22.10.2019, tra altri indirizzata proprio alla Unità Dirigenziale Bilancio Ragioneria e Contabilità, chiedeva al Dirigente della stessa di confermare gli importi precedentemente comunicati pel tramite della suddetta nota prot. n. 0016864/u del 05.09.2019; senonché il detto Dirigente comunicava, per le vie brevi, di non poter confermare i detti importi, che sarebbero, perciò, stati «*quantificati appena gli uffici avranno ricalcolato le somme da chiedere in restituzione*». Il Collegio, pertanto, in aderenza a quanto statuito dalla regionale Corte dei Conti con la sentenza n.172/2019, esortava il Consiglio Regionale a:

- a) quantificare quanto prima le somme da recuperare, siccome illegittimamente corrisposte in base alle norme regionali dichiarate incostituzionali;
- b) intraprendere tempestivamente e con la massima urgenza tutte le azioni di recupero delle somme indebitamente erogate;
- c) effettuare i necessari riequilibri di bilancio;



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

d) altresì, la Giunta Regionale a porre in essere tutte le azioni necessarie per dare puntuale e tempestiva esecuzione appunto agli adempimenti correlati alla decisione n. 172/2019 della Sezione Regionale della Corte dei Conti.

Dalla successiva Delibera n. 207 del 21.11.2019 del consiliare Ufficio di Presidenza (pagg. 3 ss.), poi approvata con legge regionale in data 27.11.2019, emerge, poi, testualmente (tra l'altro) che:

*«sulla base dell'istruttoria effettuata della U.D. Bilancio e Ragioneria (vedi nota prot. n. 20964 del 12/11/2019), l'importo erogato per il periodo 2016/2019 per i dipendenti di ruolo ammonta a **€ 7.249.265,92**;*

*sulla base dell'istruttoria effettuata della Direzione Risorse umane, finanziarie e strumentali (vedi nota prot. n. 21249 del 18/11/2019, l'importo erogato per il periodo 2016/2019 per i dipendenti comandati/distaccati ammonta a **€ 7.021.320,42**;*

*il totale delle somme da iscrivere a credito del Consiglio Regionale nei confronti dei percettori per le annualità 2016/2019 è pari a **€ 14.270.586,34**;*

*il totale delle somme da iscrivere a debito nei confronti del bilancio della Regione Campania per le annualità 2016/2019 è pari a **€ 14.270.586,34**;*

la quantificazione delle somme di cui sopra, potrà essere oggetto di rideterminazione successiva, a seguito di ulteriori istruttorie che si rendessero necessarie, in relazione alla complessità della materia, delle procedure, al gran numero di percettori e ad ulteriori elementi che potrebbero sopraggiungere;

ai fini prudenziali, attesa la natura contenziosa del recupero del credito con esiti incerti, si ritiene opportuno, ai fini della salvaguardia degli equilibri di bilancio, di programmare su base



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

pluriennale, l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità per l'importo complessivo di € 14.270.586,34».

Tuttavia, tale somma desta però notevole perplessità alla luce di quanto richiesto dalla Corte dei Conti con riferimento ai soli capitoli 4024 e 4041 e, in ogni caso, va chiarito che le somme lecitamente percepite dai Coordinatori responsabili non potranno in alcun caso essere soggette a recupero, siccome legittimamente e lecitamente determinate in conformità alla normativa di riferimento.

Ciò doverosamente precisato, e proseguendo nell'esame di quanto oggetto del qui corrente parere, si rileva che la richiedente ritiene necessaria una «*puntuale definizione degli effetti della sentenza della Corte Costituzionale e del rapporto tra questa e la decisione in cui è esitato il giudizio di parificazione*», paventando «*che una acritica esecuzione della decisione della Corte dei Conti nei termini indicati dai revisori contabili (poi ripresi nella proposta di variazione al Bilancio del Consiglio sopra citata), con particolare riferimento all'effetto recuperatorio nei confronti dei percettori di emolumenti non dovuti, possa ridondare, da un lato, nella violazione dell'articolo 58, comma 1 della legge della regione Campania n. 10 del 2001, dall'altro nella violazione dell'articolo 15, comma 5 e dell'articolo 15, comma 8 dell'Ordinamento del Consiglio regionale approvato con la delibera dell'Ufficio di Presidenza 369 del 2015. Il che condurrebbe alla arbitraria disapplicazione di norme di rango primario non espressamente indagate dal Giudice delle Leggi, in quanto non oggetto del relativo giudizio*». Argomenta, la richiedente, che il suddetto art. 58, comma 1, non è stato attinto dalla pronuncia della Corte Costituzionale, che ha invece dichiarato la illegittimità dei commi 2 e 4 dello stesso, estendendola ai commi 3 e 5, lasciando così inalterato il quadro ordinamentale di cui alla delibera del consiliare Ufficio di Presidenza (UdP) n. 369 del



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

27.02.2015, cui andrebbe fatto riferimento, in forza del principio *tempus regit actum*, per definire la categoria dei percettori di emolumenti non dovuti ex art. 2041 c.c.. Le delibere dell'UdP -- prosegue ancora la richiedente -- integrano atti di autorganizzazione rinvenienti il proprio fondamento in Costituzione, segnatamente all'art. 122, comma 3, come del resto chiarito, in altra occasione, anche dalla stessa Corte Costituzionale²; atti che sono, altresì, espressione della potestà regolatoria dello stesso UdP (art. 123 Cost. e artt. 26 e 38 dello Statuto regionale), tra le cui attribuzioni si rinvengono le funzioni volte ad assicurare ai Gruppi consiliari e alle Commissioni le necessarie risorse umane e strumentali (art. 11, lett. d) ed e), del Regolamento interno). L'art. 15 dell'Ordinamento del Consiglio Regionale, di cui alla detta delibera UdP n. 369/2015, istituisce, poi, gli uffici di diretta collaborazione e supporto di cui al comma 1 dello stesso art. 15 (Presidente del Consiglio, componenti dell'UdP, Presidenti di Commissioni e Gruppi consiliari); uffici distinti dalle strutture amministrative del Consiglio, la cui specificità attiene:

- 1) alla fase genetica e conclusiva del rapporto (chiamata diretta e recesso *ad nutum*, da parte dei titolari di organi, di Coordinatori amministrativi, dei Responsabili amministrativi e del personale incardinato nei rispettivi uffici);
- 2) alle competenze attribuite (gestione operativa, coordinamento e controllo degli uffici di diretta collaborazione ai Coordinatori e Responsabili; supporto all'esercizio delle funzioni di

² Va qui segnalato, solo per dovere di precisione, che la richiedente è incorsa, sul punto, in un doppio refuso materiale, laddove ha indicato, alla pag. 4 della richiesta, l'art. 121, comma 2, Cost., quale fondamento normativo degli atti di autorganizzazione, richiamato da Corte Cost., 8 marzo 2018, n. 43. E, difatti, *in primis*, in tale data la Corte Costituzionale non risulta aver emesso alcuna pronuncia; quella a cui, con ogni evidenza, la richiedente ha inteso riferirsi è, quindi, Corte Cost., 8 marzo 2019, n. 43. In secondo luogo, tale pronuncia richiama, quale fondamento normativo degli atti di autorganizzazione, non già l'art. 121, comma 2, bensì, appunto, l'art. 122, comma 3, Cost..



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

indirizzo politico, segreteria particolare e raccordo con l'amministrazione per ciascun componente);

3) al riconoscimento di una indennità di diretta collaborazione sostitutiva di qualsiasi altro emolumento (art. 15, comma 5, per i Coordinatori e Responsabili; art. 15, comma 8, per i componenti degli uffici).

Mentre il comma 5 del suddetto art. 15 riconosce al Coordinatore e al Responsabile il solo trattamento economico dei titolari di posizione dirigenziale di III livello semplice, il comma 8 riconosce benefici economici al personale inserito negli uffici di diretta collaborazione; e la richiedente tiene a sottolineare che *«il personale proveniente da altri enti (comandato) ed incardinato negli uffici di diretta collaborazione rinuncia al trattamento accessorio percepito negli enti di provenienza, non partecipa alla distribuzione delle risorse premiali definite in sede di contrattazione collettiva né negli enti di provenienza né nell'ente di destinazione, perde l'indennità di diretta collaborazione se il titolare dell'organo recede unilateralmente e in qualsiasi momento dal rapporto instaurato a seguito della chiamata diretta»*, e ritiene, pertanto, *«che il recupero di queste indennità avrebbe l'effetto di riconoscere ai dipendenti, per l'attività svolta presso gli uffici di diretta collaborazione, la sola retribuzione tabellare, con evidenti discriminazioni fra i dipendenti pubblici (contrariamente a quanto richiedeva la sezione regionale di controllo della Corte dei Conti che riteneva ingiustificata la corresponsione al personale di comparto di ulteriori emolumenti rispetto alle retribuzioni accessorie disciplinate dai contratti collettivi)»*.

La previsione di una indennità di diretta collaborazione, sostitutiva di qualsiasi altro emolumento, sarebbe, poi, in linea tanto con l'art. 14 del d. lgs. 165/2001 quanto con l'art. 90 del d. lgs. n. 267/2000 (TUEL), a termini dei quali il trattamento economico accessorio



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

da corrispondere al personale impiegato presso gli uffici di supporto agli organi di direzione politica consta di un unico emolumento sostitutivo, comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale.

Inoltre -- sempre secondo la richiedente -- *«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 Sindaco)».*

Risulterebbe, perciò, evidente -- continua la richiedente -- *«come le norme censurate (richiamate peraltro dal solo comma 8 dell'articolo 15 della delibera Udp 369 del 2015) siano il frutto di una organizzazione ordinamentale superata dalle successive delibere dell'Ufficio di Presidenza e che, in ragione di ciò, si pongano in un nesso di mera strumentalità rispetto alle norme sostanziali contenute nella delibera dell'Ufficio di Presidenza del 2015, poi modificate, nell'ottica di rafforzamento degli uffici di supporto, dalla delibera 169 del 2019. In altre parole, caducate le norme di finanziamento, restano in piedi quelle attributive di specifiche funzioni. Sicché, si verrebbe a determinare uno squilibrio tra le prestazioni rese e il trattamento economico ricevuto, il cui titolo risiede non nella Legge regionale n. 2042002 censurata, ma nel comma 5 (Coordinatori e Responsabili) e nel comma 8 (componenti degli staff) dell'art. 15 dell'Ordinamento interno del Consiglio regionale più volte richiamato.*



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Muovendo, allora, da esigenze di chiarezza del quadro normativo, con particolare riferimento alla forza ed efficacia nell'ordinamento giuridico delle delibere dell'ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, e per scongiurare l'insorgere di ulteriori e gravi danni scaturenti da complessi contenziosi con il personale, si chiede di voler precisare:

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 UdPn. 164/2019)».

*

B) Tanto necessariamente in via preliminare premesso e precisato, la Consulta quanto segue

CONSIDERA

circa i quesiti formulatile.

B1) In risposta al primo quesito, la Consulta non può che constatare come l'azione recuperatoria disposta dal Giudice contabile non rinvenga limite alcuno nella vigenza, sino al 31 maggio 2019, del comma 1 dell'articolo 58 della citata legge della Regione Campania n.10 del 2001.



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Le ragioni di ciò si evincono dai motivi che hanno indotto la contabile Procura Regionale a richiedere, e la Sezione Regionale della Corte dei Conti a sollevare, la questione di legittimità costituzionale, nonché dalle motivazioni della sentenza della Corte costituzionale n.146/2019, atteso che, come si è avuto modo di menzionare in apertura, *«i fondi aggiuntivi [sono stati] istituiti dalla Regione in tema di trattamento economico accessorio dei dipendenti regionali, al di fuori di quanto previsto dalle fonti normative costituzionalmente prescritte (legge statale e contratti collettivi nazionali di comparto), quindi illegittimi perché lesivi 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, benvero, 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



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

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 statutale 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.

B2) Analoghe considerazioni valgono in ordine al secondo quesito.

Benvero, contrariamente a quanto ritenuto, e consequenzialmente asserito dalla richiedente, la pronuncia della Corte Costituzionale è ben lungi dall’aver lasciato inalterato il quadro ordinamentale di cui alla delibera UdP n. 369/2015.

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



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

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

*

C) A margine del presente parere, la Consulta altresì non può, tuttavia, esimersi dal rappresentare che, comunque, il recupero delle somme illegittimamente determinate ed erogate non potrà non scontrarsi con l'opposizione dei dipendenti pubblici, che quelle somme abbiano percepito in buona fede ritenendo che le stesse fossero state loro legittimamente corrisposte, che le abbiano pertanto già utilizzate per i bisogni familiari e che, al momento della richiesta restituzione, non siano nella materiale possibilità di restituirle.

*

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

Napoli, li: 30.12.2019



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Prof. Pasquale Stanzione (Presidente)

Prof. Avv. Alfonso Furgiuele (Vice-Presidente)

Prof. Francesco Eriberto d'Ippolito (componente – relatore)

Avv. Adolfo Russo (componente)

Avv. Domenico Santonastaso (componente – relatore)