



Direzione Generale Attività Legislativa
Unità Dirigenziale Studi Legislativi e
Servizio Documentazione

Dossier di documentazione legislativa

Proposta di legge

*"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""*

Reg. Gen. n.242/XI Leg.

Copyright© CONSIGLIO REGIONALE DELLA
CAMPANIA

Handwritten signature

Firmatari	Conss. Gennaro Oliviero, Loredana Raia, Valeria Ciarambino, Andrea Volpe, Massimo Grimaldi, Alfonso Piscitelli, Fulvio Frezza, Giuseppe Sommesse
Data documento	30 maggio 2022
Dirigente	dott.ssa Rosaria Conforti
A cura di	dott. Salvatore Longobardi P.O. Staff Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Servizio Documentazione
Assegnato per esame	I Commissione Consiliare Permanente
Assegnato per parere	
Scheda ATN (art.84 R.I.)	Presente
AIR e analisi di fattibilità (art.86 R.I.)	Assente
Relazione illustrativa	Presente
Relazione tecnico finanziaria	Assente
Clausola di invarianza finanziaria	Assente



Indice

Normativa comunitaria.....	pag.3
Normativa nazionale.....	pag.3
Normativa Regione Campania.....	pag.4
Normativa regionale.....	pag.6
Prassi.....	pag.10
Giurisprudenza.....	pag.10
Osservazioni.....	pag.13



NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Ai fini dell'approfondimento della tematica oggetto della proposta di legge si elenca la normativa di riferimento.

NORME COMUNITARIE

PRINCIPALE NORMATIVA EUROPEA

Artt.4, 21 TUE

Artt.3, 4, 6, 157, par.2 lett. b) TFUE

PRINCIPALE NORMATIVA NAZIONALE

Costituzione

Artt. 3, 36 co.1, 70, 81, 97, 103, co.2, 117, 121

Decreto Legge 10 ottobre 2012, n.174

"Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012"

Convertito, con modificazioni, dalla **Legge 7 dicembre 2012, n.213**

Decreto Legge 6 luglio 2012, n.95

"Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario"
(art.5, co13)

Convertito con modificazioni dalla **Legge 7 agosto 2012, n.135**

Decreto Legislativo 3 giugno 2011, n. 118

"Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della Legge 5 maggio 2009, n.42"

Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n.165

"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" (Testo Unico sul Pubblico Impiego - TUPI)



PRINCIPALI NORMATIVE REGIONE CAMPANIA

Statuto della Regione Campania

Artt.26 co.2, 37, 40, 53, 54, 58 co.1, 64 co.2, 67

Legge Regionale 28 dicembre 2021, n.32

"Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 della Regione Campania"

Legge Regionale 5 giugno 2021, n. 2

"Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021 - 2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021" (art.65, co.9)

Delibera Ufficio di Presidenza Consiglio regionale 29 aprile 2021, n.23

"Legge regionale n.2 del 4 marzo 2021, art.3 – Uffici dei Gruppi consiliari. Disciplinare"

Delibera Ufficio di Presidenza Consiglio regionale 29 aprile 2021, n.22

"Legge regionale n.2 del 4 marzo 2021, art.3 – Uffici di diretta collaborazione a supporto degli organi politici. Disciplinare"

Legge Regionale 4 marzo 2021, n. 2

"Modifiche alla legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11 (Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015), alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e alla 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)"

Decreto Presidente Consiglio regionale 17 aprile 2019, n.16

"Determinazione indennità ai sensi dell'art.15 comma 6 del Regolamento recante l'Ordinamento amministrativo del Consiglio regionale"

Delibera Ufficio di Presidenza Consiglio regionale 20 febbraio 2019, n.164

"Modifica ordinamento degli uffici del Consiglio regionale della Campania - Delibera n.369 del 27 febbraio 2015"

Delibera Ufficio di Presidenza Consiglio regionale 27 febbraio 2015, n.369

"Regolamento concernente il Nuovo Ordinamento del Consiglio Regionale - Approvazione definitiva"

Delibera Ufficio di Presidenza Consiglio regionale 17 aprile 2014, n.321

"Disciplinare per la definizione delle modalità di utilizzo del contributo per le spese del personale dei Gruppi in attuazione dell'art.1, comma 2 legge regionale 5/2013: provvedimenti"

Legge Regionale 24 dicembre 2012 n.38

"Disposizioni di adeguamento al decreto-legge 10 ottobre 2012, n.174 (disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in



favore delle zone terremotate nel maggio 2012) convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213"

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)"

Legge Regionale 12 dicembre 2003, n. 25

"Modifiche ed Integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 – Disposizioni in materia di personale" (abrogata)

Legge Regionale del 3 settembre 2002 n. 20

"Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 16 maggio 2001 n. 7 e 11 agosto 2001 n. 10 - disposizioni in materia di personale" (abrogata)

*De
R*

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONALI

Abruzzo

Legge Regionale Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16

"Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica"

Legge Regionale Abruzzo 9 maggio 2001, n. 18

"Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione" (art.5)

Veneto

Regolamento Regionale Veneto 18 febbraio 2022, n.1

"Regolamento interno di amministrazione e organizzazione ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 53 "Autonomia del Consiglio regionale"

Delibera dell'Ufficio di Presidenza 13 maggio 2021, n.66

"Spesa per il personale dei gruppi consiliari ai sensi della legge regionale 31 dicembre 2012, n.53. Rideterminazione a seguito della sottoscrizione del CCI relativo al personale dell'area delle funzioni locali del 29 aprile 2021"

Legge Regionale 31 dicembre 2012, n.53

"Autonomia del consiglio regionale"

Toscana

Legge Regionale Toscana 30 dicembre 2014, n.90

"Modifiche alla legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 - (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) e alle leggi regionali 59/1996, 60/1999, 6/2000, 43/2006, 38/2007, 20/2008, 26/2009, 30/2009, 39/2009, 40/2009, 66/2011, 23/2012, 77/2012 e 80/2012"

Legge Regione Toscana 2008, n.49

"Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale"

Marche

Delibera Ufficio di Presidenza Consiglio regionale 27 ottobre 2020, n.3

"Criteri per la determinazione dei limiti di spesa a carico del Bilancio regionale per l'assegnazione del personale ai Gruppi assembleari. Determinazione del budget spettante ai singoli Gruppi assembleari costituiti. Determinazione del trattamento economico onnicomprensivo spettante al personale incaricato all'art.4 della legge regionale 10 agosto

1988, n.34, all'articolo 16 legge regionale 30 giugno n.14 e al comma 6 dell'articolo 12 della legge regionale 15 novembre 2010, numero 16"

Legge Regionale Marche 22 dicembre 2009, n.33

"Modifiche alle Leggi regionali 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione" 10 agosto 1988, n. 34 "Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari" e 30 giugno 2003, n. 14 "Riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio Regionale"

Lombardia

Legge Regionale 24 giugno 2013, n. 3

"Riduzione dei costi della politica in attuazione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213"

Benchmark tra i Consigli regionali

Regione	Normativa	Responsabili segreteria	Coordinatori Gruppi consiliari
Veneto	I.r. 53/2012 Delibera UdP 8/2021 Regolamento 1/2022	<p>Ai responsabili delle segreterie dei Gruppi consiliari, per la durata dell'incarico, spetta il trattamento economico pari alla media dei trattamenti economici previsti per i dirigenti d'ufficio del Consiglio regionale (art.53, co.4)</p> <p>Retribuzione responsabile (esclusi oneri a carico dell'Ente) per Gruppi consiliari con almeno 11 Consiglieri a partire dall'XI Leg. tot. 86.457,64€</p> <p>Il responsabile della segreteria del gruppo consiliare e il vicario, ove previsto in dotazione organica, assunti con contratto a tempo determinato ai sensi dell'articolo 51, comma 1, della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 53 deve essere in possesso dei requisiti generali e dei titoli di studio previsti per</p>	<p>Per i gruppi consiliari costituiti da almeno cinque Consiglieri e fino a dieci, il Presidente del gruppo può individuare fra il personale di categoria D, un responsabile vicario cui compete, per la durata dell'incarico, il trattamento economico previsto per la fascia più alta di posizione organizzativa. Nei gruppi con almeno undici Consiglieri il presidente del gruppo può individuare un responsabile vicario cui compete il trattamento economico minimo di dirigente preposto alla direzione di ufficio (art.53, co.5)</p>

		l'accesso all'impiego nel Consiglio regionale nella categoria D o di un'anzianità di servizio di almeno cinque anni maturata presso una pubblica amministrazione nella categoria C o superiore.	
Toscana	l.r.49/2008	Al responsabile della segreteria dei gruppi consiliari composti da oltre tredici consiglieri, spetta, fermo restando il limite complessivo di spesa per l'insieme del personale del gruppo ai sensi della normativa nazionale vigente, il trattamento economico previsto per i dirigenti del Consiglio regionale responsabili delle strutture di minore complessità con riferimento alla somma dello stipendio tabellare e della retribuzione di posizione. (art.51, co.3)	
Marche	Delibera UdP 3/2020	Al responsabile di segreteria è attribuita, nei limiti della capacità di spesa del Gruppo e nell'ambito del trattamento omnicomprensivo, l'equivalente dell'indennità per specifica responsabilità. In alternativa a tale compenso, nel limite della capacità di spesa del Gruppo, al personale che possiede i requisiti per essere inquadrato in cat.D e che è designato responsabile, può essere attribuito il compenso accessorio commisurato alla retribuzione di posizione organizzativa nella misura determinata dall'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa regionale e comunque non superiore ad euro 13.000,00.	
Lazio	Delibera UdP 15/2022	PRESO ATTO che tutti i Gruppi consiliari, per lo svolgimento	

Handwritten signature

		<p>delle proprie funzioni, ai sensi dell'articolo 37, comma 5 della legge regionale n.6/2002:</p> <p>a) non si avvalgono del supporto di strutture di diretta collaborazione con compiti di segreteria;</p> <p>b) stipulano direttamente rapporti di lavoro subordinato, autonomo</p> <p>ovvero rientranti in altre tipologie contrattuali previste dalla normativa vigente in materia, compatibili con l'attività lavorativa richiesta</p>	
Lombardia	Delibera UdP 332/2021	<p>DATO ATTO che l'Ufficio di presidenza, ai sensi del comma 2, dell'articolo 14, della legge regionale n. 3/2013, determina annualmente, in base al numero degli abitanti rilevato dall'Istat, l'importo spettante a titolo di contributo per il funzionamento a ciascun gruppo consiliare sulla base della consistenza numerica;</p> <p>RITENUTO di quantificare in euro 498.349,60 l'importo complessivo spettante ai gruppi consiliari a titolo di contributo per il funzionamento per l'anno 2022</p>	

PRASSI

Conferenza Stato - Regioni e Province autonome Trento e Bolzano, 06 dicembre 2012

"Deliberazione concernete le Linee guida per il rendiconto dell'esercizio annuale da parte dei gruppi consiliari regionali, ai sensi dell'art.1, comma 9, del disegno di legge "Conversione in legge con modificazioni del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012"

GIURISPRUDENZA

Corte dei Conti, sezione Campania, Decisione n.172/2019/PARI del 18 dicembre 2019

"Le amministrazioni regionali, anche per legge, non possono determinare unilateralmente la concessione di trattamenti economici; di conseguenza esse non solo rischiano di porre in crisi il coordinamento della finanza pubblica, ma tracimano dall'area di competenza normativa regionale per invadere ambiti di competenza esclusiva statale, trattandosi di materia afferente l'ambito dell'ordinamento civile". Infatti, già in passato la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che disciplinano la formazione e la costituzione dei fondi per la contrattazione decentrata, a copertura del trattamento accessorio, mediante l'individuazione di risorse aggiuntive rispetto alla disciplina nazionale.

(omissis) La violazione della distribuzione delle competenze normative della Costituzione, previste per i rapporti tra Stato e Regioni ridonda, quindi, in una violazione della competenza concorrente di coordinamento della finanza pubblica, rimbalzando sulla corretta costruzione del bilancio e dei suoi equilibri, ai sensi dell'art.97, co.1, e 81 Cost. Infatti, in tal modo, viene disposta una spesa regionale che la disciplina statale intende contenere ed evitare, in modo uniforme, su tutto il territorio nazionale (art.3 Cost.), per il raggiungimento di obiettivi comuni di finanza pubblica."

Corte Costituzionale, sentenza del 19 giugno 2019, n.146

"Sono incostituzionali l'art. 2 l. reg. Campania 3 settembre 2002 n. 20, nella parte in cui (sostituendo l'art. 58, comma 2, l. reg. Campania 11 agosto 2001 n. 10) istituisce in bilancio un fondo per finanziare le indennità da versare al personale comandato o distaccato presso talune strutture organizzative del consiglio regionale (uffici di diretta collaborazione e supporto dei presidenti di commissioni, dei membri dell'ufficio di presidenza e dei gruppi

consiliari), e l'art. I, comma 1, l. reg. Campania 12 dicembre 2003 n. 25, nella parte in cui (aggiungendo il comma 4 al citato art. 58 l. reg. Campania 10/2001) istituisce in bilancio un ulteriore fondo per il personale in servizio nelle medesime strutture organizzative, in relazione all'incremento delle loro attività dovuto anche all'attribuzione di nuove potestà amministrative e legislative alle regioni per effetto delle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.”

Corte Costituzionale, sentenza del 9 novembre 2018, n.196

“È costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 2, limitatamente alle parole «prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice dirigenza», nonché i commi 3 e 4, l. reg. Liguria 24 novembre 2008, n. 42. Le disposizioni impugnate hanno disciplinato la retribuzione di posizione e di risultato dei vice-dirigenti regionali, istituiti con l'art. 10 l. reg. 28 aprile 2008, n. 10, individuando le necessarie risorse in un incremento del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale del comparto. Il legislatore ligure ha così disposto una spesa priva di copertura normativa, e quindi lesiva dell'art. 81, comma 4, Cost., in quanto relativa a una voce, quella che concerne l'indennità dei vice-dirigenti regionali, connessa all'istituzione di un ruolo del personale regionale, avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile.

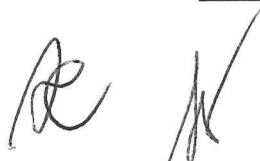
(omissis) È costituzionalmente illegittimo l'art. 10 l. reg. Liguria 28 aprile 2008, n. 10. La disposizione impugnata ha istituito il ruolo dei vice-dirigenti regionali, in contrasto con quanto disposto dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di “ordinamento civile” ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. I), Cost. Il legislatore statale, infatti, con l'art. 7, comma 3, l. 15 luglio 2002, n. 145 aveva introdotto nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 l'art. 17-bis — vigente al momento dell'entrata in vigore delle norme regionali censurate, poi abrogato dall'art. 5 d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv., con modif., in l. 7 agosto 2012, n. 135 — che condizionava l'attribuzione della qualifica di vice-dirigente all'avvenuta costituzione della relativa area da parte della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento. Considerato che il citato art. 17-bis non ha mai ricevuto applicazione e che non sono mai stati adottati né gli atti ministeriali di indirizzo, né i contratti collettivi nazionali di comparto, richiesti dal legislatore statale, deve concludersi che non è mai stata istituita l'area della vice-dirigenza e che, di conseguenza, le Regioni non avrebbero potuto istituirla.”

Corte Costituzionale, sentenza 21 febbraio 2008, n.27

“È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 22, l. reg. Abruzzo 8 giugno 2006 n. 16, nella parte in cui abroga le parole «in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria D» nell'art. 6, comma 3, l. reg. 9 maggio 2001, n. 18. Premesso che quest'ultima norma, relativa ai responsabili delle segreterie dei gruppi consiliari, stabiliva originariamente che «la responsabilità delle segreterie può essere attribuita a personale di categoria “D” o a personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria “D”» e che l'art. 1 della successiva l. reg. 12 novembre 2004 n. 39 ha disposto che la norma in questione deve essere interpretata nel senso che la responsabilità delle segreterie può essere attribuita anche a dipendenti regionali che, pur non essendo formalmente inquadrati nella categoria D, sono tuttavia in possesso dei relativi requisiti d'accesso, la norma impugnata, la quale, ha soppresso l'inciso relativo ai requisiti che il soggetto esterno doveva possedere per poter ricoprire l'incarico di responsabile della segreteria è, ad un tempo, irragionevole, in quanto senza alcuna giustificazione richiede ad alcune categorie di aspiranti all'incarico (i dipendenti interni all'amministrazione regionale) determinati requisiti (quelli previsti per l'accesso alla categoria D) e ne prescinde invece per altre categorie di possibili interessati (i soggetti esterni all'amministrazione), e lesiva del principio del buon andamento dell'amministrazione, perché la previsione dell'assunzione (sia pure a tempo determinato) di personale sfornito dei requisiti normalmente richiesti per lo svolgimento delle funzioni che è destinato ad espletare determina l'inserimento nell'organizzazione pubblica di soggetti che non offrono le necessarie garanzie di professionalità e competenza.”

OSSERVAZIONI

1. In premessa si pone in evidenza che l'UD Studi Legislativi e Servizio Documentazione e la struttura amministrativa della Commissione di merito, cui la Proposta è stata assegnata giovedì 26.05.2022 e posta all'o.d.g. della seduta del 31.05.2022 (martedì) ore 15.00, hanno avuto a disposizione un brevissimo lasso di tempo per istruire una pratica molto articolata e complessa, che riporta anche diverse modifiche normative ed ordinamentali adottate dall'Ufficio di Presidenza, che hanno comportato non poche difficoltà alla ricostruzione di siffatta delicata materia.
2. La PdL *de qua* non sembrerebbe rientrare tra le competenze legislative della Regione, per violazione degli artt.3, 81, 117 Cost.;
3. Ad una lettura approfondita del testo legislativo, sembrerebbe che in luogo di un'interpretazione autentica – che dovrebbe mirare a dipanare dubbi esegetici circa le finalità e gli obiettivi della legge già insiti nella *voluntas* del Legislatore – la Proposta di legge in esame istituisca una disciplina innovativa, non prevista dall'originaria formulazione dell'art.23 l.r. 1/2012, come modificato dalla l.r. 2/2021;
4. La Corte dei Conti della Campania, nelle sue ordinanze, ha più volte stigmatizzato e dichiarato illegittime le disposizioni di legge e gli atti amministrativi che – di fatto – hanno creato figure dirigenziali nell'ambito delle attività di assistenza e supporto a Gruppi e ad organismi consiliari, sia pure a tempo determinato, in ultimo con la sentenza n.146 del 2019, evidentemente per violazione di norme di legge imperative, e dei precetti costituzionali (art. 97: "ai pubblici uffici si accede per concorso");
5. Il D.L. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 213/2012, all'art.2, co.1 lett. h), ha disposto che, a decorrere dal 2013, una quota pari all'80% dei trasferimenti erariali è erogata alle Regioni a condizione che ciascuna di esse abbia definito per la legislatura successiva a quella in corso, l'ammontare delle spese per il personale dei Gruppi consiliari secondo un parametro omogeneo. La Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome di



Trento e di Bolzano, nella seduta del 6 dicembre 2012, ha individuato quale criterio di riferimento *“(omissis) il tetto massimo in termini finanziari per la determinazione dell’ammontare complessivo della spesa per il personale dei gruppi consiliari deve equivalere al costo di un’unità di categoria D, posizione economica D6 (compresi gli oneri a carico dell’Ente, senza posizione organizzativa) per ciascun Consigliere; il personale a qualsiasi titolo comandato o distaccato – da soggetti pubblici o privati – allorché funzionalmente collocato a disposizione dei gruppi consiliari deve considerarsi rientrante nei limiti del budget individuato per il gruppo consiliare”*.

La Delibera dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n.369 del 27.02.15 nel mentre rinvia, correttamente, al Testo unico in materia di Pubblico Impiego (D. Lgs. 165/2001), all’art.15, co.5 riconosce che ai Coordinatori amministrativi dei gruppi consiliari con consistenza superiore ai 4 Consiglieri e, ai Responsabili di Segreteria spetti il trattamento economico dei titolari di Posizione dirigenziale di terzo livello semplice, pari all’80% della retribuzione di posizione del Segretario Generale. Con DPCR del 17.04.2019, n.16 si determinano, in attesa di specifica disposizione contrattuale, la misura delle indennità articolata in fasce retributive e per categorie economiche di appartenenza, nonché per funzioni svolte dal personale, come da allegato A che forma parte integrante del Decreto *de quo*.

La delibera U.D.P. n.23 del 29 aprile 2021, nell’espungere l’art.15 dal Regolamento sull’Ordinamento amministrativo del C.R., conferma il trattamento economico per i coordinatori amministrativi pari all’80% della retribuzione di posizione del Segretario Generale innalzando, inoltre, i tetti massimi del personale assegnato ai gruppi consiliari, rispetto a quelli previsti dall’allegato A del DPCR del 17.04.2019, in carenza della specifica disposizione contrattuale su citata.

Si fa rilevare che l’All. B della relazione allegata alla Decisione di parifica n.217/2019/PARI della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, testualmente recita: *“Se, da un lato, si prevedeva l’impossibilità che il distacco ed il comando riguardassero dirigenti e titolari di posizioni organizzative (questi ultimi, invero, avrebbero potuto farne parte ma rinunciando all’indennità di p.o.), dall’altro, si consentiva ai responsabili delle strutture di nominare, nell’ambito del personale comandato, dei “coordinatori amministrativi” cui riconoscere, in considerazione della peculiarità dell’attività svolta, un’integrazione al trattamento economico in godimento “pari alla indennità di posizione spettante, ai sensi del contratto*



collettivo integrativo decentrato in vigore, ai dirigenti con incarico individuale del Consiglio, incrementata del 5%.” In buona sostanza, tale disposizione introduceva di fatto una nuova figura apicale, con trattamento economico in parte equiparato a quello dei dirigenti, come indicato nella Delibera n.115/2018 della Corte dei Conti – sezione regionale di controllo;

6. L'art.12 *ter* della l.r. 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;
7. Ad integrazione e specificazione del punto 3 delle osservazioni in argomento, il TUPI, all'art.45 co.1 stabilisce che *“Il trattamento economico fondamentale ed accessorio fatto salvo quanto previsto all'articolo 40, commi 3-ter e 3-quater, e all'articolo 47 bis, comma 1, è definito dai contratti collettivi”*. Al co.3 bis indica che *“Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dell'art. 7, comma 5, e dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance, destinandovi, per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori comunque denominati ai sensi dell'art. 45, comma 3. La predetta quota è collegata alle risorse variabili determinate per l'anno di riferimento.”* La previsione di trattamenti economici accessori oltrepassanti i limiti previsti dal CCNL e dalla contrattazione integrativa è contrastante con l'art.117, co.2 lett. l), data la prevaricazione dei confini delle materie spettanti all'ordinamento statale. Al riguardo è opportuno segnalare che, l'All.B alla Relazione allegata alla Decisione di parifica 217/2019/PARI espressamente dichiara che *“lo spazio della contrattazione decentrata e integrativa, individuata dall'art.40, co.3 bis, del D. Lgs. 165/2011 come sede idonea per la destinazione di risorse aggiuntive relative al trattamento accessorio collegato alla qualità del rendimento individuale, è uno spazio circoscritto e delimitato dai contratti nazionali di comparto. La contrattazione non potrà che*

De

svolgersi <<sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono>>. <<I due livelli della contrattazione [...] sono gerarchicamente ordinati, in specie nel settore del lavoro pubblico, poiché solo a seguito di atti di indirizzo emanati dal Ministero e diretti all'ARAN per l'erogazione dei fondi, secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva nazionale, può aprirsi la sede decentrata e sotto-ordinata di contrattazione>> (sentenza Corte cost. 196/2018)".

"Anche nel caso dei fondi "eterofinanziati" della Regione Campania" continua la Corte, "l'espansione della spesa per il personale, fondata su di una norma regionale lesiva delle prerogative riconosciute dalla Legge statale alla contrattazione collettiva, oltre ad aver violato il criterio di riparto di cui all'art.117, comma 2, lett.) I, Cost., aveva leso i "beni-valori della contabilità pubblica tutelati dagli artt. 81, e 97, primo comma, Cost.

Conclusivamente, l'istituzione dei nuovi fondi, prevista dalle norme regionali in violazione della competenza legislativa esclusiva statale, ad avviso della Consulta, "ha determinato, quale inevitabile conseguenza, un aggravio della spesa per il personale regionale che, «per la sua importanza strategica, [costituisce] non già una minuta voce di dettaglio» nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma «un importante aggregato della spesa di parte corrente» (fra le altre, sentenza n.108 del 2011). Tale spesa, non autorizzata dal legislatore statale e dunque non divenuta oggetto di rinvio alla contrattazione di comparto, non può trovare per ciò essa stessa legittima copertura finanziaria. Essa incide negativamente sull'equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. Il nesso funzionale che connette la violazione della competenza statale in materia di "ordinamento civile" con la tutela del bilancio inteso quale bene pubblico viene in rilievo in modo netto nello specifico caso sottoposto al vaglio di questa Corte".

- 8. Le Delibere dell'Ufficio di Presidenza nn.22 e 23 del 29 aprile 2021** hanno espunto dall'Ordinamento l'art.15, prevedendo, nel deliberato, il *drafting* normativo a cura della DG Attività Legislativa. Ma, sulla sezione "Amministrazione Trasparente" non risulta, alla data odierna, essere stato pubblicato l'ordinamento dell'ente consiliare modificato ed aggiornato, né risulta tra i provvedimenti degli organi indirizzo-politico o in *intranet*. Tanto è, che nella PdL in argomento, si richiama erroneamente la Delibera U.D.P. 369 del 27.02.2015, senza menzionare la modifica intervenuta con la Delibera Ufficio di Presidenza Consiglio regionale 20 febbraio 2019, n.164. **Pertanto, il riferimento a tale normativa nella PdL de qua, ne comporterebbe la reviviscenza, tra le altre cose sul presupposto di una**

Delibera U.d.P. relativa ad un ordinamento non più vigente:

9. Il progetto legislativo è corredato da relazione illustrativa e dalla scheda di Analisi Tecnico Normativa (ATN), redatta dalla struttura amministrativa della I Commissione consiliare permanente, manca invece la relazione tecnico-finanziaria e, nell'articolato, la norma relativa all'invarianza finanziaria;

Con riferimento alla relazione tecnico – finanziaria, l'attuale co.3 dell'art.81 Cost., stabilendo che *«ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»*, conferma l'obbligo di copertura finanziaria sia per le leggi che determinano nuove e maggiori spese sia per quelle che determinano minori entrate, in quanto entrambe generano uno squilibrio di bilancio cui occorre far fronte con una riduzione delle spese con nuove o maggiori entrate.

Ai fini della verifica del rispetto di tale requisito costituzionale assumono rilievo la corretta determinazione degli effetti di maggior spesa o di minore entrata derivanti dalle norme, nonché la coerenza tra la quantificazione della proposta di legge con i mezzi di copertura. Va, al riguardo, evidenziata la rilevanza, anche prospettica, rinvenibile nell'art.17, co.3, della L. n.196/2009, come modificato dall'art.3, L. n.163/2016, con riferimento alla relazione tecnica.

La norma prescrive che tale strumento tecnico-redazionale si accompagni ai disegni di legge, agli schemi di decreto legislativo, e agli emendamenti di iniziativa governativa, riferendosi quindi, *in primis*, all'ambito della produzione normativa statale. Il successivo co.6 estende, tuttavia, la medesima previsione anche ai disegni di iniziativa regionale, in coerenza con l'impostazione generale dello stesso art.17 che, finalizzato all'attuazione dell'art.81 Cost. e riferito, come si desume dal co.1, a *“ciascuna legge”*, si indirizza anche alla legislazione regionale, altrettanto tenuta ad indicare espressamente la spesa autorizzata ogni qualvolta importi nuovi o maggiori oneri.

Tanto premesso, così come osservato anche dalla Corte dei Conti nella Deliberazione n.08/SEAUT/2021/INPR del 1 giugno 2021 – Sezione delle Autonomie – *“Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali”*, le clausole di invarianza della spesa *“devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicative”* ed eventualmente corredate dalla relazione tecnico-finanziaria, ai sensi dell'art.13 del Regolamento regionale della Campania 7 giugno 2018, n.5 e dell'art.9 della l.r. 5 dicembre 2017, n.37, in linea con la normativa di finanza statale dettata dall'art. 21, comma 5 e ss., della L. n.196/2009 e ss.mm.ii.



Lo stesso art.9 della l.r. 5 dicembre 2017, n.37 prevede che, le proposte di legge e gli emendamenti che comportano oneri finanziari, siano corredati da una relazione tecnico-finanziaria in cui siano indicati i metodi, l'attendibilità e la quantificazione degli oneri, mentre in caso di leggi che non comportano ulteriori spese a carico del bilancio regionale, bisogna indicare gli elementi idonei a comprovare l'invarianza finanziaria.

Va aggiunto che, nella logica di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza, la relazione tecnica deve accompagnare anche gli emendamenti eventualmente proposti (ed introdotti) dai componenti del Consiglio regionale.

In tale ipotesi occorre, infatti, considerare (e specificare nella *"relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati e sulle relative coperture finanziarie"*) se le nuove funzioni siano o meno espletabili, effettivamente, con le risorse finanziarie disponibili, per evitare che in sede di previsione annuale di bilancio intervengano richieste per l'appostamento di risorse ulteriori, necessarie agli adempimenti richiesti dalle norme, tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio.

Il principio di copertura finanziaria delle leggi è stato declinato dalla Corte Costituzionale in una molteplicità di corollari, che trovano comunque basamento in una *regula iuris* su cui si è ormai consolidato in maniera granitica l'orientamento giurisprudenziale in materia: il *"canonizzato"* principio della copertura finanziaria *"credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale"*. A tale dettame si richiama un cospicuo numero di pronunce.

Sulla base di questo precetto, l'operazione di copertura finanziaria, pertanto, deve avvenire sulla scorta dei seguenti (alcuni) criteri, affermati più volte dalla Corte:

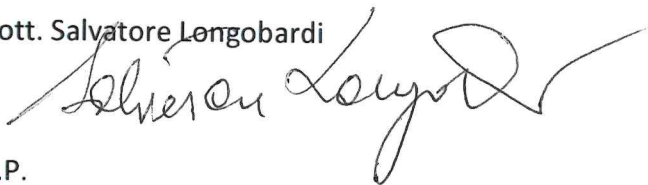
- a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una *<esplicita indicazione>* del relativo mezzo di copertura (sent. n.26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze n.386 e 213 del 2008, n.359 del 2007);
- b) la copertura di nuove spese deve essere ancorata a *"criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri"* (*ex multis*, sentenze n.192 del 2012, n.106 e n.68 del 2011, n.141 e n.100 del 2010);
- c) la tecnica di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità (sent. n.26 del 2013);

- d) la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura dato che *"non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa"* (sentenze n.18 del 2013, n.115 del 2012);
- e) l'onere e la copertura devono essere contestuali (cd. Principio della autosufficienza della legge di spesa in ossequio all'art. 81 Cost.); il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile e non può essere demandata –per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio- agli organi di gestione in sede diversa ed in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art.81 Cost. (sentenza n.192 del 2012);
- f) divieto dell'utilizzo e contabilizzazione di un avanzo di amministrazione *"presunto"*, non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente (sentenze n.70-192 del 2012);
- g) l'indicazione della quantificazione e della relativa copertura, ai sensi dell'art.81 Cost., è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese (comunque da quantificare analiticamente) possa farvi fronte con somme già iscritte nel bilancio (sentenze n.147/2018, n.272/2011 e n.115/2012);
- h) la spesa per i taluni servizi (diritti) obbligatori (diritto all'istruzione del disabile) non può essere <coperta> (e compressa) solo *"nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio"*, in quanto legittimerebbe una decisione arbitraria dell'Ente di coprire in modo discontinuo i costi del servizio (diritto), precludendo ad assicurare l'effettività del medesimo diritto (sent. n.275/2016);
- i) nell'ordinamento contabile non esiste un principio di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e spese discrezionali, essendo sempre possibile una volta venuto meno il titolo di una determinata spesa, procedere ad un diverso impiego delle relative disponibilità con variazioni di bilancio, ovvero, sempre con legge regionale, intervenire mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa in seguito al venir meno del relativo capitolo di bilancio (sent. n.108/2014);

l) la quantificazione della spesa se mancante, insufficiente o inesatta, si risolve in difetto di copertura finanziaria, perché questa è effettiva e conforme all'art.81, solo quando è commisurata ad una corretta definizione nel suo ammontare (sent.386/2008).

Il Funzionario titolare di P.O.

dott. Salvatore Longobardi



C.P.

C.P.

Il Dirigente

dott.ssa Rosaria Conforti

