CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **146/2019** (ECLI:IT:COST:2019:146)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **SCIARRA**
Camera di Consiglio del **08/05/2019**; Decisione del **08/05/2019**
Deposito del **19/06/2019**; Pubblicazione in G. U. **26/06/2019**
Norme impugnate: Art. 2, c. 2° e 4° (recte: art. 2), della legge della Regione Campania 03/09/2002, n. 20; art. 1, c. 1°, della legge della Regione Campania 12/12/2003, n. 25, nella parte in cui il primo sostituisce il c. 2° e il secondo inserisce il c. 4° nell'art. 58 della legge della Regione Campania 11/08/2001, n. 10.
Massime: **42406 42407 42408**
Atti decisi: **ord. 25/2019**

SENTENZA N. 146

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 2 e 4 (recte: dell’art. 2), della

legge della Regione Campania 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) e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), nella parte in cui il primo sostituisce il comma 2 e il secondo inserisce il comma 4 nell'art. 58 della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), promosso dalla Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nel giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Campania, per gli esercizi finanziari 2015 e 2016, con ordinanza dell'8 ottobre 2018, iscritta al n. 25 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza dell'8 ottobre 2018, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nell'ambito del giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Campania per gli esercizi finanziari 2015 e 2016, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dell'art. 2, commi 2 e 4 (recte: dell'art. 2), della legge della Regione Campania 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), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), nella parte in cui il primo sostituisce il comma 2 e il secondo inserisce il comma 4 nell'art. 58 della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001).

1.1.– La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, premette che le sono stati trasmessi, ai fini della deliberazione del giudizio di parificazione, i rendiconti generali della Regione Campania rispettivamente per gli esercizi 2015 e 2016, completi del conto di bilancio e del conto del patrimonio, unitamente alla relazione dei revisori dei conti e alla relazione di accompagnamento.

Per procedere alla parificazione del capitolo I dell'allegato B alla relazione allegata alla decisione di parificazione dei rendiconti suddetti, riguardante il trattamento accessorio del personale dipendente, la Sezione ha inviato nota istruttoria 24 aprile 2018, prot. n. 2607, cui è seguita una successiva nota 9 maggio 2018, prot. n. 2759, di assegnazione di un nuovo termine. Con nota 30 maggio 2018, prot. cdc n. 3072, veniva fornito riscontro a tale richiesta di chiarimenti, con la trasmissione di due distinte relazioni, rispettivamente del Consiglio e della Giunta regionali.

In particolare, la Sezione regionale di controllo aveva rivolto al Consiglio e alla Giunta un quesito circa la conformità della disciplina regionale al principio secondo cui la disciplina del finanziamento e dei presupposti di alimentazione dei fondi per il trattamento accessorio del personale regionale e della loro erogazione è riservata alle leggi dello Stato e alla contrattazione collettiva nazionale cui queste fanno rinvio (contratti che disciplinano le regole per la costituzione del fondo delle risorse decentrate, stabili e variabili). E ciò con specifico riguardo al fondo destinato al personale comandato e distaccato in servizio presso le strutture politiche (da ora in poi : Fondo "Legge 20"), istituito dall'art. 2 della legge regionale n. 20 del 2002, novellando il comma 2 dell'art. 58 della legge regionale n. 10 del 2001, e all'ulteriore fondo (da ora in poi Fondo "Legge 25"), istituito dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2003 aggiungendo il comma 4 al medesimo art. 58, configurato come un fondo

integrativo in cui la predetta componente retributiva è erogata come indennità di importo fisso e predeterminato per ciascuna categoria di personale, che svolga prestazioni di assistenza all'attività degli organi istituzionali del Consiglio.

Nel riscontro della Direzione generale delle risorse umane strumentali e finanziarie del Consiglio regionale si era osservato che l'eventuale illegittimità delle disposizioni regionali censurate, attualmente in vigore, deve essere pronunciata in sede di giudizio di legittimità costituzionale. Pertanto, il Consiglio regionale aveva precisato che, in vigenza della normativa regionale, la pubblica amministrazione ha l'obbligo di applicare le leggi, anche se ritenute illegittime.

La Sezione, inoltre, richiama all'attenzione la circostanza che, già nella relazione allegata al giudizio di parifica relativo all'esercizio finanziario 2013, riguardo alla compatibilità dei fondi "Legge 20" e "Legge 25" con il vigente sistema delle fonti del trattamento economico dei dipendenti pubblici, si era affermata «l'urgenza di immediati provvedimenti correttivi, di carattere legislativo, volti ad eliminare, anche a fini recuperatori, le indennità erogate ai sensi delle richiamate leggi». Si era, infatti, segnalato che, per costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina del trattamento economico dei dirigenti e del personale del comparto è compresa nella materia «ordinamento civile», di esclusiva competenza legislativa statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e che, pertanto, la disciplina del finanziamento e dei presupposti di alimentazione dei citati fondi e della loro erogazione è riservata a leggi dello Stato e alla contrattazione collettiva nazionale cui queste leggi facciano rinvio.

In relazione al giudizio di parificazione dei rendiconti regionali 2015 e 2016, anche il Procuratore regionale della Corte dei conti aveva espresso forti perplessità sulla competenza del legislatore regionale a dettare una simile disciplina. Slegata da ogni riferimento concreto a parametri oggettivamente verificabili di attività e di risultato, essa avrebbe finito per configurarsi come un'irragionevole forma di aumento retributivo per tutti i dipendenti assegnati alle strutture politiche del Consiglio regionale.

Pertanto, la medesima Procura regionale aveva demandato alla Sezione regionale di controllo la valutazione circa l'opportunità di sollevare, d'ufficio, in via incidentale, la questione di legittimità della normativa regionale di riferimento, sussistendo il presupposto della sua rilevanza ai fini della decisione di parificare i rendiconti regionali 2015 e 2016 e quello della sua non manifesta infondatezza.

1.2.– Tanto premesso, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania sostiene che il finanziamento dei suddetti fondi – che trova la fonte principale nelle disposizioni legislative regionali citate – sia tale da causare un inutile dispendio di risorse attraverso una loro distribuzione «a pioggia».

Nonostante si fosse cercato, dapprima con l'accordo sindacale sottoscritto il 12 febbraio 2015, poi con quello sottoscritto il 16 marzo 2016, di ricondurre in un alveo di rispondenza dell'erogazione dei fondi de quibus ai principi posti a presidio della disciplina del trattamento retributivo e accessorio del personale dipendente della Regione, ciò sarebbe avvenuto senza poter incidere sui difetti che caratterizzano le citate norme regionali.

Il finanziamento ivi previsto, infatti, si porrebbe in contrasto con il principio – contenuto nella contrattazione collettiva nazionale di comparto, cui rinvia la legge statale – secondo cui il parametro principale da assumere per la ripartizione degli incentivi non deve essere quello della semplice presenza in servizio, apprezzabile in termini di quantità, ma il valore aggiunto connesso al lavoro svolto o la presenza di un elemento di innovazione rispetto agli standard ordinari. In tal modo, le norme regionali in esame (di cui gli accordi sindacali sottoscritti in sede decentrata rappresentano una mera applicazione), nel violare la competenza esclusiva

dello Stato nella specifica materia del trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, determinerebbero la lesione dei «beni-valori» della contabilità pubblica. Secondo la Sezione regionale di controllo, infatti, l'istituzione e l'assegnazione di fondi aggiuntivi da parte della Regione in tale materia, costituiti e alimentati fuori dalle fonti normative costituzionalmente prescritte (legge statale, che demanda ai contratti collettivi nazionali di comparto), avrebbe riflessi

negativi sugli equilibri complessivi della finanza pubblica e sulla 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.

L'attribuzione della competenza legislativa esclusiva nelle materie di cui al secondo comma, lettera l), dell'art. 117 Cost. allo Stato, connessa alla sua funzione di regolatore della spesa pubblica, sarebbe – anche teleologicamente – volta alla salvaguardia dei «beni-valori» della sostenibilità e dello sviluppo economico del Paese nel suo complesso, ex art. 81 Cost.

Pertanto, la Sezione regionale di controllo per la Campania dubita della legittimità costituzionale delle citate norme regionali in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nel suo intrecciarsi con i valori dell'art. 97, primo comma, Cost., e dell'art. 81 Cost.

Di conseguenza, dichiara di non poter parificare i capitoli di bilancio n. 4024 e n. 4141 su cui sono imputati i pagamenti delle competenze relative ai fondi "Legge 20" e "Legge 25" e solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 4 (recte: dell'art. 2), della legge reg. Campania n. 20 del 2002 e 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 25 del 2003 nei termini suddetti.

1.3.– Quanto alla propria legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione del rendiconto, anche con riguardo a parametri diversi dall'art. 81 Cost., la Sezione regionale di controllo per la Campania, richiamando gli argomenti svolti nell'ordinanza di rimessione della Sezione regionale di controllo per la Liguria, iscritta al n. 34 del reg. ord. 2018, ritiene che tale legittimazione sussista anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché all'art. 97, primo comma, Cost., considerata la già evidenziata, intrinseca correlazione teleologico-funzionale dei menzionati artt. 81, 117 e 97 Cost.

Nel caso di specie, infatti, la violazione della competenza legislativa statale da parte della Regione avrebbe determinato una dinamica espansiva della spesa di personale non sottoposta a verifica, in termini di an e quantum, dai soggetti deputati dalla legge a verificarne i presupposti ossia da parte dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) per la parte pubblica, e da parte delle organizzazioni sindacali per il personale impiegato nel settore pubblico.

La procedura individuata dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa riservata in materia di ordinamento civile, ai fini della costituzione dei fondi per il trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici e del loro finanziamento mediante il ricorso alla contrattazione collettiva, avrebbe lo scopo di «verificare, con i soggetti interessati, la sostenibilità di tali istituti in termini di risorse finanziarie disponibili e la corretta attribuzione dei compensi ai soggetti titolari di posizioni lavorative, rilevanti in termini di produttività e performance».

La violazione della distribuzione delle competenze normative operata dalla Costituzione con riguardo ai rapporti fra lo Stato e le Regioni (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) ridonderebbe sulla corretta costruzione del bilancio e dei suoi equilibri, ai sensi degli artt. 97 e 81 Cost.

In altri termini, sarebbe stata disposta una spesa che la disciplina statale intende evitare, con finalità uniformi su tutto il territorio nazionale, per il raggiungimento di comuni obiettivi di finanza pubblica.

A ciò la Sezione rimettente aggiunge la considerazione che il riconoscimento della propria legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione, nel caso di specie, servirebbe a garantire il principio di costituzionalità e a evitare che si venga a creare una zona franca del sistema di giustizia costituzionale.

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, in sede di parificazione dei rendiconti generali della Regione Campania per gli esercizi finanziari 2015 e 2016 e, in particolare, del capitolo concernente la spesa per il trattamento accessorio del personale regionale, solleva, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 4 (recte: dell'art. 2), della legge della Regione Campania 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) e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), nella parte in cui il primo sostituisce il comma 2 e il secondo inserisce il comma 4 nell'art. 58 della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001).

Tali disposizioni sono censurate in quanto, rispettivamente, istituiscono un fondo (d'ora in avanti: Fondo "Legge 20") per finanziare le indennità da versare al personale comandato o distaccato, in servizio presso le strutture politiche (uffici a diretta collaborazione e supporto dei Presidenti di Commissioni, dei membri dell'Ufficio di Presidenza e dei gruppi consiliari); e un ulteriore fondo (d'ora in avanti: 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» (comma 4 del citato art. 58 della legge reg. Campania n. 10 del 2001, come novellato dall'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 25 del 2003).

Si tratterebbe di 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 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.

2.– Preliminarmente, occorre tener conto della circostanza che, dopo il deposito dell'ordinanza di rimessione e la discussione in udienza pubblica delle questioni con essa sollevate, le norme oggetto di censura sono state abrogate per effetto della legge della Regione Campania 30 maggio 2019, n. 6 (Modifica alla legge regionale 11 agosto 2001, n. 10 e abrogazione delle leggi regionali 16 maggio 2001, n. 7, 3 settembre 2002, n. 20 e 12 dicembre 2003, n. 25 in materia di personale).

Tuttavia, secondo gli ordinari principi di successione delle leggi nel tempo, tale abrogazione non spiega effetti sul giudizio a quo. Pertanto, sono insussistenti i presupposti per la restituzione degli atti al giudice a quo al fine di un nuovo esame della rilevanza e della non

manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

3.– Sempre in linea preliminare, occorre riconoscere la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., oltre che agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

Questa Corte si è recentemente pronunciata su questioni di legittimità costituzionale prospettate in termini analoghi dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria (con un'ordinanza cui, peraltro, la Sezione regionale di controllo per la Campania fa ampio rinvio) in relazione a norme regionali che istituivano il ruolo dei vice-dirigenti regionali e lo finanziavano mediante la previsione di un incremento del fondo per il trattamento accessorio del personale regionale, in assenza di indicazioni da parte del contratto collettivo nazionale di comparto (sentenza n. 196 del 2018).

In quella occasione questa Corte ha ripercorso l'evoluzione normativa che ha riguardato il giudizio di parificazione, contraddistinto da tratti sempre più riconducibili a una nozione di giurisdizione rilevante ai fini della proposizione di questioni di legittimità costituzionale (sentenza n. 89 del 2017). Si è, inoltre, evidenziata la legittimazione, anche da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a

sollevare questioni di legittimità costituzionale avverso «"le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari" e da tutti gli "altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995)" (sentenza n. 181 del 2015)» (sentenza n. 196 del 2018; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 138 del 2019).

Nel caso oggetto della sentenza n. 196 del 2018, in cui venivano in rilievo al tempo stesso norme regionali istitutive del ruolo dei vice-dirigenti, in violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, e disposizioni di finanziamento del medesimo ruolo, si è riconosciuta la legittimazione della sezione regionale di controllo, in sede di parificazione del rendiconto generale regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in riferimento a parametri attributivi di competenza (l'art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), sull'assunto che «in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse» (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto). Pertanto, «entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto).

I medesimi argomenti possono essere presi in considerazione e ulteriormente precisati nel presente giudizio.

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

L'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., inerente alla competenza statale esclusiva in

materia di «ordinamento civile», è evocato in stretta connessione funzionale con l'art. 81 Cost. e con l'art. 97, primo comma, Cost., peraltro in riferimento a entrambe le norme censurate.

Con l'istituzione dei fondi di cui si è detto la Regione, secondo il rimettente, avrebbe disposto una spesa inerente al trattamento accessorio dei dipendenti regionali che il legislatore statale e la contrattazione collettiva di comparto, cui la legge rinvia, non hanno autorizzato, in vista del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. La violazione della competenza legislativa esclusiva statale in tema di disciplina del trattamento accessorio del personale regionale ridonderebbe in una lesione dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria, ai sensi degli artt. 97, primo comma, e 81 Cost. Sono questi i valori alla cui tutela è preordinata la Corte dei conti, cui spetta accertare tutte le «irregolarità» poste in essere dagli enti territoriali suscettibili di pregiudicarli, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «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, in legge 7 dicembre 2012, n. 213 (sentenze n. 18 del 2019 e n. 196 del 2018).

Anche nel caso ora in esame la legislazione censurata, «che destina nuove risorse senza che [..] siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione» (sentenza n. 196 del 2018, par. 2.1.2. del Considerato in diritto).

L'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, affermata da questa Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, con particolare riguardo alla specificità dei compiti assegnati alla Corte dei conti nel quadro della finanza pubblica (sentenza n. 18 del 2019), è tale da rif1ettersi, anche ai limitati fini del caso di cui qui si discute, sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni.

4.– Ancora in linea preliminare, nessun dubbio sorge in ordine alla rilevanza delle questioni sollevate nei confronti delle norme regionali in esame. Si tratta, infatti, di norme istitutive di fondi, che incidono sulla spesa regionale per il personale, sulla cui legittimità la Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti si interroga, ai fini della parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano.

Se avesse parificato tali capitoli, in applicazione delle norme censurate, il collegio a quo, si sarebbe trovato nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, relativo a una spesa connessa alla istituzione dei fondi "Legge 20" e "Legge 25", ritenuta illegittima. Esso sarebbe, pertanto, venuto meno al suo compito di accertare eventuali «irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (art. 1, comma 3, del d. l. n. 174 del 2012).

5.– Nel merito, le questioni sono fondate.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, in sede di parificazione dei rendiconti generali regionali relativi agli esercizi 2015 e 2016, censura, in primo luogo, l'art. 2, comma 2 (recte: l'art. 2), della legge reg. Campania n. 20 del 2002, nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58 della legge della Regione Campania n. 10 del 2001 e dispone l'istituzione di un fondo (Fondo "Legge 20") per il personale comandato o distaccato, in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio regionale (art. 9 della legge della Regione Campania 25 agosto 1989, n. 15, recante «Nuovo ordinamento amministrativo del Consiglio regionale»), e 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 (art. 14 della legge regionale n. 15 del 1989), al fine, fra l'altro, di individuare: «a) risorse per il trattamento economico accessorio da attribuire con le stesse

quantità e modalità di erogazione del salario accessorio previsto dai Contratti Collettivi Decentrati Integrativi del personale di ruolo del Consiglio regionale»; e «b) risorse per l'incremento dell'attività istituzionale e per l'assistenza agli organi, integrative a quelle previste dalla lettera a)» (art. 58, comma 2, della legge reg. Campania n. 10 del 2001).

Poco più di un anno dopo, con l'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 25 del 2003, dichiarata urgente (art. 2), il Consiglio regionale della Campania – con una tecnica normativa peraltro non del tutto cristallina, a causa del succedersi di modifiche fra sé non sempre coordinate – ha aggiunto al citato art. 2 della legge regionale n. 20 del 2002 (recte: al suddetto art. 58 della legge regionale n. 10 del 2001) altri tre commi, fra cui il comma 4. Anche quest'ultimo comma è censurato dall'odierno rimettente (congiuntamente con l'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 25 del 2003, che l'ha inserito) nella parte in cui istituisce un «ulteriore fondo [il Fondo "Legge 25"] per il personale in servizio presso le strutture organizzative di cui alla legge regionale 25 agosto 1989, n.15, articolo 2 [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».

Le norme regionali richiamate, come è evidente, istituiscono nuovi fondi al fine di destinare risorse ulteriori al trattamento accessorio dei dipendenti regionali, con elargizioni indistinte destinate a tutto il personale comandato o distaccato presso il Consiglio regionale (o presso organi dello stesso) e a quello in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio, in ragione della mera attività di assistenza agli organi del Consiglio stesso. Nella relazione di accompagnamento alla decisione di parifica del rendiconto regionale relativo all'esercizio 2013, la Sezione regionale di controllo per la Campania aveva, non a caso, già segnalato che si tratta di indennità a importo fisso, sganciata da considerazioni di rendimento. Tali previsioni, peraltro, non trovano riscontro nella contrattazione collettiva nazionale di comparto, cui il legislatore statale demanda la determinazione e l'assegnazione delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, anche al fine di premiare il merito e il miglioramento delle prestazioni dei dipendenti, come previsto in specie dall'art. 45, commi 3 e 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Nella disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni la fonte collettiva assume caratteristiche peculiari, proprio perché fonte di rinvio governata da precisi vincoli di spesa. In ogni caso, i criteri che essa esprime per l'attribuzione delle risorse disponibili sono vincolanti.

Alla luce di quanto previsto dalla contrattazione collettiva nazionale di comparto – che individua puntualmente le risorse aggiuntive da destinare alle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività (artt. 15 e 17 del contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto il 1° aprile 1999, comparto Regioni e autonomie locali; art. 31 del CCNL 22 gennaio 2004 del comparto Regioni e autonomie locali) e le àncora alla finalità di «promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo quali-quantitativo dei risultati» (così l'art. 17 del CCNL del 1° aprile 1999) – si conferma il contrasto delle norme regionali censurate con i parametri costituzionali evocati.

Le norme regionali hanno introdotto la previsione di un nuovo trattamento economico accessorio per il personale regionale che, oltre a non essere coerente con i criteri indicati dai contratti collettivi di comparto, è innanzi tutto in contrasto con la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile. A questa materia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014), deve ricondursi la disciplina del trattamento giuridico ed economico

dei dipendenti pubblici e quindi anche regionali, «retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva» nazionale, cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 196 del 2018).

Non è superfluo rimarcare che lo spazio della contrattazione decentrata e integrativa, individuato dall'art. 40, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 come sede idonea per la destinazione di risorse aggiuntive relative al trattamento economico accessorio collegato alla qualità del rendimento individuale, è uno spazio circoscritto e delimitato dai contratti nazionali di comparto. La contrattazione non potrà che 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». Come questa Corte ha recentemente evidenziato «[i] due livelli della contrattazione sono [...] gerarchicamente ordinati, in specie nel settore del lavoro pubblico, poiché solo a seguito degli 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 n. 196 del 2018).

L'istituzione dei nuovi fondi, prevista dalle norme regionali in violazione della competenza legislativa esclusiva statale, 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 stesso 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.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, della legge reg. Campania n. 20 del 2002, nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58 della legge reg. Campania n. 10 del 2001; e dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 25 del 2003, nella parte in cui aggiunge il comma 4 al citato art. 58.

6.– I commi 3 e 5 del medesimo art. 58 della legge reg. Campania n. 10 del 2001, – il primo sostituito dall'art. 2 della legge regionale n. 20 del 2002, il secondo aggiunto dall'art.1, comma 1, della legge n. 25 del 2003 –, che disciplinano le modalità di erogazione e ripartizione dei fondi istituiti con le norme dichiarate costituzionalmente illegittime, divengono non più applicabili e sono dunque destinati a seguire la stessa sorte delle disposizioni da cui dipendono (sentenza n. 123 del 2019).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 legge della Regione Campania 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), nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 -

Disposizioni in materia di personale), nella parte in cui aggiunge il comma 4 al medesimo art. 58 della legge reg. Campania n. 10 del 2001.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.