



N. 52 Reg. ordinanze 2025

Ordinanza del 3 marzo 2025 della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Campania, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2023

ORDINANZA N.102/2025/PARI



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

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

nella Camera di Consiglio del 29 novembre 2024

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VISTI i documenti e le memorie in atti;

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

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

Premesso in fatto

L'odierno giudizio ha ad oggetto il rendiconto generale per l'esercizio 2023, predisposto dalla Regione Campania, ai sensi degli artt. 18 e 63 del D.lgs. n. 118/2011, trasmesso a questa Sezione in data 21 giugno 2024, prot. regionale n. 2024 - 0014370/U.D.C.P./GAB/GAB acquisito il 24 giugno al prot. della Sezione n. 4011.

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

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

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

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

All'odierna pubblica udienza, le parti hanno esposto le proprie tesi, confermando quanto già riferito nelle memorie scritte.

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

In particolare, nel corso degli approfondimenti condotti sulla spesa del personale, è emerso un profilo di dubbia legittimità con riferimento all'impiego mediante comando di personale di società partecipate (in ingresso di seguito indicati per brevità anche "in") in forza dell'art. 46, comma 2 della L.R. 26 luglio 2002 n. 15 che stabilisce che il distacco, equiparato al comando, ai sensi del successivo comma 4 bis, può essere richiesto nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49%.

Specificatamente, l'articolo 46, c. 2 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 aggiunto dall'articolo 44, comma 6 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 poi modificato dall'articolo 1, comma 77 della legge regionale 21 gennaio 2010 n. 1 prevede che *"Il distacco può essere altresì richiesto nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49 per cento"*.

Il successivo comma 4 bis dell'art. 46 (comma aggiunto dall'articolo 1, comma 2 della legge regionale 19 febbraio 2004 n. 3) prevede che *"E' abolita, ad ogni effetto, nell'assegnazione del personale proveniente dagli enti esterni al Consiglio regionale, la distinzione tra distacco e comando di cui alla legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, articolo 9 - ultimo comma - e articolo 14 - ultimi due commi"*.

Orbene, si rilevava in sede istruttoria che l'articolo 46, della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'articolo 44, comma 6 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 e successivamente dall'articolo 1, comma 77 della legge regionale 21 gennaio 2010 n. 1, non appariva conforme ai principi in materia più volte richiamati dalla Corte costituzionale e da ultimo ribaditi con la sentenza n. 227/2020.

Sostanzialmente la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto le disposizioni inerenti all'attività di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali alla materia

dell'«ordinamento civile», nonché a quella della «tutela della concorrenza» di esclusiva competenza del legislatore statale.

Tutti i comandi in argomento sono stati attivati dalla Regione per far fronte ad esigenze legate agli uffici di diretta collaborazione della Giunta e del Consiglio regionale.

L'importo a carico del bilancio regionale – rendiconto 2023 è pari ad euro 739.996,2 - Macroaggregato 109 - capitolo di spesa: U00058 (codifica U1.09.01.01.001) per i comandi attivati dalla Giunta regionale, nonché di euro 1.217.604,67 per i comandi attivati dal Consiglio regionale - cap. U00008 (codifica U1.04.01.04.001) del rendiconto generale 2023, che trova evidenza nei capitoli 4207, 4208 e 5025 del rendiconto del Consiglio regionale.

La Regione confermava che il premesso impiego, tramite comando di personale proveniente da società partecipate, fosse avvenuto in forza della previsione di cui all'art. 46, commi 2 e 4 bis della L.R. 26 luglio 2002 n. 15 della cui legittimità costituzionale si dubita.

In sede istruttoria si rilevava, altresì, che l'art. 1, comma 898, L. 29 dicembre 2022, n. 197, a decorrere dal 1° gennaio 2023 ha inserito all'art. 19 del D. Lgs. n. 175/2016 (di seguito indicato per brevità anche “TUSP” - Testo unico delle società partecipate) il comma 9 bis, il quale consente il comando nelle specifiche e ristrette fattispecie ivi previste, per un periodo massimo di un anno, anche per esigenze legate al PNRR, fino al 2026.

Il Collegio pur rilevando, in sede istruttoria, che la fattispecie di cui alla novella legislativa dell'art. 19, comma 9 bis TUSP, non risultava sovrapponibile o analoga all'ipotesi di distacco/comando normata dal legislatore regionale sopra richiamata, chiedeva, in ogni caso, di specificare e quantificare i comandi attivati nel 2023 in esecuzione del comma 9 bis dell'art. 19 citato.

In merito, il Consiglio regionale affermava che *“riguardo all'osservazione di codesta Corte riferita al personale utilizzato in posizione di comando proveniente da società partecipate ed al fatto che tale circostanza appaia contrastare con le norme del TUPI e del DPR n. 3/57, almeno per i comandi attivati prima del 1° gennaio 2023, per corrispondere alla richiesta di indicare i comandi attivati nel 2023 in esecuzione della disposizione di cui all'articolo 1, c. 898 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che ha inserito il comma 9 bis all'articolo 9 del TUSP, si rappresenta che nessun comando di personale è stato disposto in applicazione di detta norma ma che la base*

normativa dei comandi di personale dipendente da società a partecipazione pubblica è costituita dall'articolo 46, c. 2 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15, che stabilisce che il distacco, equiparato al comando ai sensi del successivo comma 4 bis, può essere richiesto nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49%. Per completezza si rappresenta che nel PIAO 2024/2026, approvato con delibera n. 207 del 31 gennaio 2024 e modificato con delibera n. 208 del 19 marzo 2024, è stata prevista la possibilità di ricorrere a comandi di personale ai sensi del comma 9 bis all'articolo 19 del TUSP, che – alla data odierna – non è stata utilizzata”.

Sostanzialmente il Consiglio regionale precisava di non aver effettuato, né nel 2023 e neanche nel 2024, alcun comando in esecuzione della novella normativa di cui al comma 9 bis dell'art. 19 TUSP.

Per quanto concerne i comandi attivati dalla Giunta Regionale, gli stessi sono stati disposti con cinque decreti dirigenziali, di cui due aventi ad oggetto proroghe di precedenti comandi “in” di personale proveniente da società partecipate attivati in esercizi precedenti.

Segnatamente, con il decreto n. 119 del 29.12.2022 sono state disposte dodici proroghe nel 2023 di precedenti comandi di cui cinque provenienti da società partecipate e uno dalla Fondazione Mondragone, mentre con il decreto 125 del 30.12.2022 sono state previste proroghe nel 2023 di otto comandi precedentemente attivati di cui due provenienti da società partecipate.

I citati decreti, adottati prima dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 898, L. 29 dicembre 2022, n. 197 (in vigore dall'1.01.2023), non potevano di certo fare applicazione dell'art. 19, comma 9 bis citato, che, tra l'altro, disciplina l'istituto in argomento esclusivamente nei confronti del personale di cui all'art. 19, ossia di personale in cui l'ente partecipa, mentre la Regione ha proceduto ai comandi “in” anche nei confronti di società ove la Regione non è amministrazione pubblica socia.

Ulteriori comandi di personale proveniente da società partecipate sono stati disposti da parte della Giunta, con i decreti n. 20 del 03/03/2023, n. 43 del 04/05/2023, n. 52 del 11/07/2023, che, pur prevedendo il comando di 3 unità di personale da società partecipate

con scadenza al 31.12.2023, richiamano, quale base normativa degli stessi, l'art. 46 della legge regionale n. 15/2002.

In sede istruttoria la Regione ha, inoltre, rappresentato che la stessa Direzione generale delle risorse umane ha proposto all'Ufficio legislativo l'abrogazione della norma regionale in esame.

La Procura nell'adunanza pubblica relativa al giudizio di parificazione del rendiconto 2023, convocata in data 29.11.2024 con ordinanza presidenziale n. 29/2024, ha condiviso i dubbi di legittimità costituzionale afferenti alla disciplina regionale dell'articolo 46 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'articolo 1, comma 2 della legge regionale 19 febbraio 2004 n. 3, dall'articolo 44, comma 6 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 e successivamente dall'articolo 1, comma 77 della legge regionale 21 gennaio 2010 n. 1.

Il Collegio richiamando tutte le argomentazioni e la ricostruzione operata in sede istruttoria, meglio evidenziata nella relazione allegata al giudizio di parifica, dubitando della legittimità costituzionale dell'articolo 46, commi 2 e 4 bis della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'articolo 1, comma 2 della legge regionale 19 febbraio 2004 n. 3, dall'articolo 44, comma 6 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 e successivamente dall'articolo 1, comma 77 della legge regionale 21 gennaio 2010 n. 1, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, come verrà meglio di seguito argomentato, per contrasto con la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile e per l'effetto con gli articoli 81, 97 primo comma e 119 primo comma Cost., ha deciso di promuovere con separata ordinanza questione di legittimità costituzionale sospendendo la decisione di parifica con decisione n. 250/2024/PARI sui capitoli U00058 e U00008, limitatamente alle spese destinate al pagamento delle spettanze stipendiali del personale distaccato/comandato rispettivamente presso la Giunta e il Consiglio regionale ammontanti per il 2023 ad euro 739.996,2 per la Giunta e 1.217.604,67 per il Consiglio.

Considerato in diritto

1. Le disposizioni di dubbia costituzionalità

Ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 («Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale») e dell'art. 23, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87 («Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), il Collegio ritiene di sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale, dei commi 2 e 4 bis dell'articolo 46, della legge regionale 26 luglio 2002, n. 1, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'articolo 44, comma 6 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 e successivamente dall'articolo 1, comma 77 della legge regionale 21 gennaio 2010 n. 1.

Specificatamente, l'articolo 46, c. 2 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 aggiunto dall'articolo 44, comma 6 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 poi modificato dall'articolo 1, comma 77 della legge regionale 21 gennaio 2010 n. 1 prevede che *“Il distacco può essere altresì richiesto nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49 per cento.”*

Il successivo comma 4 bis dell'art. 46 (comma aggiunto dall'articolo 1, comma 2 della legge regionale 19 febbraio 2004 n. 3) prevede che *“E' abolita, ad ogni effetto, nell'assegnazione del personale proveniente dagli enti esterni al Consiglio regionale, la distinzione tra distacco e comando di cui alla legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, articolo 9 - ultimo comma - e articolo 14 - ultimi due commi.”*

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

Il Collegio non ritiene praticabile un'interpretazione adeguatrice dei suddetti commi 2 e 4 bis dell'articolo 46 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 e ss.mm.ii. diversa da quella letterale, che non lascia dubbi sulla effettiva volontà del legislatore regionale di consentire

il comando di personale nella Regione proveniente da società partecipate, invadendo una competenza esclusiva statale.

D'altro canto, è acquisizione condivisa che l'interpretazione conforme a Costituzione postula l'esistenza di un dato lessicale polisenso suscettibile di letture alternative, tale cioè da esprimere, in applicazione dei generali canoni ermeneutici, due o più possibili significati, dei quali uno soltanto compatibile con i precetti costituzionali. Ne consegue che laddove, come nel caso di specie, l'univoco tenore letterale della norma non consenta altre interpretazioni, in quanto regola fattispecie rimesse al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost., l'accesso al sindacato di legittimità costituzionale si configura come percorso obbligato.

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

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

Inoltre, la Corte costituzionale ha ribadito detto orientamento con riferimento a norme regionali lesive del riparto di competenze fra Stato e regioni nella materia «ordinamento civile» allorché si configuri una *«correlazione funzionale»* (sentenza n.253 del 2022).

Correlazione rintracciata nella lesione “*della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» da parte di disposizioni regionali che hanno disciplinato aspetti del rapporto di lavoro pubblico, anche in relazione al parametro interposto costituito dalle disposizioni dettate dal d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto la illegittimità costituzionale di tali disposizioni comporta, di norma, quella della spesa da essa disposta a carico del bilancio dell’ente (sentenze n. 253 del 2022, n. 244 e n. 112 del 2020, n. 146 ex plurimis, e n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018).*” (cfr. sentenza n. 185/2024).

3. Sulla rilevanza della questione

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

Difatti, l’importo posto a carico del bilancio regionale – rendiconto 2023 è pari ad euro 739.996,2 - Macroaggregato 109 - capitolo di spesa: U00058 (codifica U1.09.01.01.001) per i comandi attivati dalla Giunta regionale, nonché euro 1.217.604,67 per i comandi attivati dal Consiglio regionale - cap. U00008 (codifica U1.04.01.04.001) del rendiconto generale 2023, che trova evidenza nei capitoli 4207, 4208 e 5025 del rendiconto del Consiglio regionale.

In particolare, come già esposto (v. *supra* nelle premesse in fatto), trattasi di comandi disposti dal Consiglio regionale e dalla Giunta regionale per far fronte ad esigenze legate agli uffici di diretta collaborazione della Giunta e del Consiglio regionale, non riconducibili nell’alveo applicativo del nuovo comma 9 bis dell’art. 19 del D. Lgs. n. 175/2016 inserito dall’art. 1, comma 898, L. 29 dicembre 2022, n. 197.

Orbene, pur rilevando che la fattispecie del distacco/comando disciplinata dai suddetti commi 2 e 4 bis dell’articolo 46 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 e s.m.i., risulti differente da quella introdotta dal legislatore statale dal citato comma 9 bis dell’art. 19 TUSP, il Collegio ha accertato l’impossibilità giuridica di sussumere detti comandi nella suddetta norma statale entrata in vigore in data 1.01.2023.

Invero, relativamente ai comandi attivati dal Consiglio regionale, lo stesso ha specificatamente affermato che *“nessun comando di personale è stato disposto in applicazione di detta norma ma che la base normativa dei comandi di personale dipendente da società a partecipazione pubblica è costituita dall’articolo 46, c. 2 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15, che stabilisce che il distacco, equiparato al comando ai sensi del successivo comma 4 bis, può essere richiesto nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49%”*. A fortiori ha precisato che solo nel PIAO 2024/2026, approvato con delibera n. 207 del 31 gennaio 2024 e modificato con delibera n. 208 del 19 marzo 2024, è stata prevista la possibilità di ricorrere ai comandi di personale di cui al comma 9 bis dell’articolo 19 del TUSP, ma che detta possibilità *“alla data odierna non è stata utilizzata.”*

Sostanzialmente, è stato precisato che i documenti di programmazione del personale (rectius pianificazione) non prevedevano proprio la possibilità di ricorso alla fattispecie dei comandi di personale di cui al comma 9 bis dell’articolo 19 del TUSP.

Relativamente ai comandi “in” da società partecipate, attivati dalla Giunta regionale con i decreti n. 119 del 29.12.2022 e n. 125 del 30.12.2022, richiamati nelle premesse in fatto, gli stessi, sono precedenti alla data di entrata in vigore dell’art. 1, comma 898 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, e di certo non potevano fare applicazione dell’art. 19, comma 9 bis citato, che, tra l’altro, disciplina l’istituto in argomento esclusivamente nei confronti di società partecipate dalla Regione, elemento che, nel caso di specie, non è generalmente rispettato.

Difatti, due unità di personale sono state acquisite da società quali ANM s.r.l. (che risulta totalmente partecipata da Napoli Holding s.r.l. - partecipata al 100% dal Comune di Napoli) e ASIA Napoli SPA (partecipata al 100% dal Comune di Napoli) nelle quali la Regione non è amministrazione pubblica socia.

Tra l’altro, trattasi di decreti che dispongono proroghe di precedenti comandi già in essere e come tali non sussumibili nel suddetto comma 9 bis dell’art. 19 citato.

Ulteriori comandi di personale proveniente da società partecipate sono stati disposti da parte della Giunta, con i decreti n. 20 del 03/03/2023, n. 43 del 04/05/2023, n. 52 del

11/07/2023, che, pur prevedendo il comando di 3 unità di personale da società partecipate con scadenza al 31.12.2023, richiamano, quale base normativa degli stessi, l'art. 46 della L.R. n. 15/2002.

Assume, pertanto, rilevanza la questione nel caso in esame in quanto ove questa Sezione procedesse alla parifica applicando le norme rivenienti dal quadro ordinamentale vigente - con particolare riferimento alla L.R. n. 15/2002 - finirebbe inammissibilmente per validare risultanze contabili (*in primis*, il risultato di amministrazione) derivanti dall'indebito impiego di risorse destinate al pagamento delle spettanze stipendiali del personale distaccato/comandato rispettivamente presso la Giunta e il Consiglio regionale.

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

4. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità

Sul piano della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio ritiene che i commi 2 e 4 bis dell'articolo 46, della legge regionale 26 luglio 2002, n. 1, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'articolo 1, comma 2 della legge regionale 19 febbraio 2004 n. 3, dall'articolo 44, comma 6 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 e successivamente dall'articolo 1, comma 77 della legge regionale 21 gennaio 2010 n. 1 siano illegittimi in quanto violino la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile.

Secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, affermato in un caso analogo a quello in esame, *“le disposizioni inerenti all'attività di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali [rientrano nella] materia dell'«ordinamento civile», in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato, nonché a quella della «tutela della concorrenza» in considerazione dello scopo di talune disposizioni di «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» (sentenze n. 251 del 2016 e n. 326 del 2008). Il legislatore statale, nel disciplinare le società a partecipazione pubblica ed il rapporto di lavoro dei dipendenti, all'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016, non ha previsto la possibilità del comando presso le amministrazioni, e non a caso. È pur*

vero, infatti, che già con l'art. 18 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modifiche, e poi con il citato art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016, sono stati introdotti criteri di selezione ai fini delle assunzioni del personale in questione, ma è anche vero che non si è mutata la natura strettamente privatistica del rapporto, né si è imposta una procedura propriamente concorsuale. Rimane dunque fra questo personale e quello dipendente delle pubbliche amministrazioni una barriera tuttora insuperabile, che trova la sua giustificazione anzitutto sul piano delle scelte discrezionali compiute dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, ma anche, e più sostanzialmente, nel principio di buon andamento della pubblica amministrazione previsto dall'art. 97 Cost., ed in quelli in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. L'estensione della possibilità di comando – e, si ribadisce, a maggior ragione, non distacco inficia il sistema organizzativo e finanziario costruito dal legislatore statale, permettendo di fatto una incontrollata espansione delle assunzioni, con il duplice effetto negativo di scaricare oneri ingiustificati sulle società pubbliche, indotte ad assumere personale non necessario, e di alterare il delicato equilibrio che dovrebbe presiedere al rapporto fra organici e funzioni” (cfr. sentenza n. 227/2020).

Tra l'altro, ad avviso del Collegio, anche la stessa equiparazione tra distacco e comando operata dal legislatore regionale nel suddetto comma 4 bis appare lesiva della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost..

Difatti, la stessa sentenza n. 227/2020 citata, specifica la chiara distinzione tra l'istituto del comando e del distacco precisando che “nel comando, fermo restando il rapporto organico che continua ad intercorrere tra il dipendente e l'ente di appartenenza, si modifica il rapporto di servizio, atteso che il dipendente pubblico è inserito, sia sotto il profilo organizzativo-funzionale, che gerarchico-disciplinare, nell'amministrazione di destinazione, a favore della quale presta la propria opera.

Diversamente, nel distacco vi è l'utilizzazione temporanea del dipendente presso un ufficio, che è diverso da quello che costituisce la propria sede di servizio, e che rientra comunque nella medesima amministrazione.”

Medesima distinzione è rilevabile anche nella giurisprudenza della Corte di cassazione che ha evidenziato come *“il c.d. distacco di diritto pubblico si distingue dal comando perché, in teoria, l'impiegato non viene assegnato ad una pubblica amministrazione distinta da quella di appartenenza, ma - temporaneamente - ad un ufficio, diverso da quello nel quale è formalmente incardinato, ma comunque dell'amministrazione datrice di lavoro. Non si tratta pertanto, neppure di un trasferimento che consiste, invece, nel mutamento definitivo del luogo di lavoro, ma, eventualmente, di un'applicazione provvisoria. Nel caso del c.d. distacco di diritto pubblico, quindi, a rilevare sono le esigenze dell'amministrazione di appartenenza.”* (ex multis, sentenza Cass. civ., Sez. IV, Ord., 15/01/2024, n. 1471).

Ritiene, pertanto, il Collegio che la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in tema di disciplina dell'anzidetto comando regionale ridonda sulla lesione dell'equilibrio di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, ai sensi degli artt. 97, primo comma, 81 e 119, primo comma Cost., per l'autorizzazione di una spesa non sostenibile in considerazione dell'impiego di personale comandato da società pubbliche non ammissibile in quanto materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Come detto, l'art. 1, comma 898, L. 29 dicembre 2022, n. 197 ha introdotto il comma 9 bis nell'art. 19 TUSP, a far data dall'1.01.2023.

Con la richiamata novella, il legislatore statale non ha in ogni caso generalmente “sdoganato” la possibilità, da parte delle PP.AA., di attivare il comando/distacco di personale proveniente da società partecipate come invece disciplina il più volte citato art. 46, commi 2 e 4 bis della legge regionale in argomento, che consente il distacco (comma 2), equiparato al comando (4 bis) *“nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49 per cento.”*

Difatti, i comandi/distacchi attivabili ai sensi dell'art. 46 della citata legge regionale non sono fattispecie analoga a quanto indicato dall'art. 19, comma 9 bis TUSP, che dispone *“al personale di cui al presente articolo e al personale dipendente di enti pubblici non economici, anche per esigenze strettamente collegate all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli 30 del decreto legislativo 10*

settembre 2003, n. 276, e 56 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. Restano fermi, per le amministrazioni riceventi, i limiti quantitativi stabiliti dall'articolo 30, comma 1-quinquies, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. I comandi o distacchi di cui al presente articolo non possono eccedere la durata di un anno e, comunque, non possono essere utilizzati oltre il 31 dicembre 2026”.

Sostanzialmente, trattasi di comandi/distacchi attivabili nelle strette ipotesi ivi stabilite e nei confronti di personale di cui all'art. 19 (come indicato nel primo periodo del comma 9 bis) ossia di personale di società partecipate dall'ente, condizione che nel caso di specie non risulta generalmente rispettata, in quanto alcuni comandi sono stati attivati nei confronti di personale di società non partecipate dalla Regione.

Al riguardo, la Regione ha proceduto a comandi di personale in ingresso anche da società partecipate come ANM e Asia Napoli in cui la Regione non è amministrazione pubblica socia.

In particolare, rispettivamente con il decreto n. 119 del 29.12.2022 e con il decreto n. 125 del 30.12.2022, sono stati differiti, tra gli altri, due comandi di soggetti provenienti dalla società ANM s.r.l. che risulta totalmente partecipata da Napoli Holding s.r.l. (partecipata al 100% dal Comune di Napoli) e ASIA Napoli S.P.A. partecipata al 100% dal Comune di Napoli.

Diversamente, l'art. 46, comma 2 consente il “distacco” [...] “nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49 per cento”, indipendentemente dal fatto che la Regione sia o meno amministrazione pubblica socia e tra l'altro senza porre alcun limite temporale agli stessi. Tant'è che, come detto, la maggior parte dei comandi “in” provenienti da società partecipate, riguardano proroghe di personale già precedentemente comandato presso la Regione stessa.

P. Q. M.

la Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per la Campania

Visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva la questione di legittimità costituzionale dei commi 2 e 4 bis dell'articolo 46, della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'articolo 1, comma 2 della legge regionale 19 febbraio 2004 n. 3, dall'articolo 44, comma 6 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 e successivamente dall'articolo 1, comma 77 della legge regionale 21 gennaio 2010 n. 1, in riferimento ai parametri stabiliti dall'articolo 117, comma 2, lett. l), dall'articolo 97, primo comma, 119 primo comma e dall'art. 81 Cost.

Ordina la sospensione del giudizio di parificazione con riferimento ai capitoli di spesa U00058 e U00008, limitatamente alle spese destinate al finanziamento dei comandi in ingresso provenienti da società partecipate, e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione.

Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Regione Campania e al Procuratore Regionale, nella qualità di parti nel giudizio di parificazione, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Campania.

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

L'Estensore

Stefania Calcari

Il Presidente

Massimo Gagliardi



STEFANIA
CALCARI
CORTE DEI
CONTI
03.03.2025
10:46:14
GMT+01:00

Depositata in Segreteria
Il Direttore della Segreteria
Giuseppe Imposimato



GIUSEPPE
IMPOSIMATO
03.03.2025
10:53:56
GMT+01:00



MASSIMO
GAGLIARDI
CORTE DEI
CONTI
03.03.2025
10:29:51
GMT+01:00