



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Decisione n. 172/2019/PARI

composta dai seguenti Magistrati

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere (Relatore)
Alessandro Forlani	Consigliere
Rossella Bocci	Consigliere
Francesco Sucameli	Primo Referendario (Relatore)
Emanuele Scatola	Referendario

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio di parificazione dei rendiconti della Regione Campania per gli esercizi finanziari 2015 e 2016.

VISTI gli articoli 81, 97, 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione;

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;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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 la decisione n. 110/2018/PARI del 3 ottobre 2018;

VISTA la ordinanza n. 115/2018 del 3 ottobre 2018, di remissione alla Corte costituzione della questione incidentale di costituzionalità su: a) l'art. 2, commi 2 e 4, della Legge Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 e b) l'art. 1, comma 1, della Legge Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25, in riferimento ai parametri stabiliti dall'articolo 117, comma 2, lett. l), dall'articolo 97, comma 1 e dall'art. 81 Cost. .

VISTA la sentenza della Corte costituzionale n. 146/2019 del 19 giugno 2019 che accolto la questione di costituzionalità sollevata da questa Sezione;

VISTO il decreto di fissazione udienza n. 51/2019 del 26 giugno 2019 in ragione della necessità di riassumere il giudizio all'esito del giudizio di costituzionalità concluso con la prefata sentenza;

VISTA le memorie della Procura regionale e della Regione;

UDITI i relatori Rossella Cassaneti e Francesco Sucameli;

UDITE le conclusioni orali del Procuratore regionale e gli interventi dei delegati del Presidente della Giunta regionale della Campania, nell'udienza pubblica del 17 settembre 2018.

CONSIDERATO IN FATTO E DIRITTO

1. L'ordinanza di remissione alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio. Con ordinanza 115/2018 questa Sezione sospendeva il giudizio di parificazione sui rendiconti 2015 e 2016 – esitato con decisione parziale di parifica con talune eccezioni, con riserva sulla cassa e “non parifica tecnica” su alcune partite finanziate con l'applicazione del risultato di amministrazione – limitatamente al solo rendiconto 2016, con riguardo ad alcune partite finanziarie su cui hanno avuto impatto le spese per il personale del Consiglio regionale.

Segnatamente, la Sezione aveva rilevato il carattere pregiudiziale della questione di legittimità costituzionale di leggi di spesa che avevano consentito l'erogazione di emolumenti al personale consiliare sulla base di una disciplina di legge regionale che, ad avviso del Collegio, sarebbe stata emanata in violazione dell'art. 117 Cost. in combinato disposto con gli artt. 81 e 97 Cost.

La questione veniva sollevata, nella sostanza, sulla legittimità della spesa effettuata dal Consiglio regionale, il quale si pone come erogatore di spesa di “secondo livello” rispetto al

bilancio della Regione, unitariamente inteso.

La questione veniva sollevata come preliminare alla parificazione alle poste di spesa di primo livello (**capitolo U00008, relativo al trasferimento dei fondi per il funzionamento del Consiglio**), attraverso le quali i fondi vengono trasferiti dal bilancio regionale al “sotto-bilancio” del Consiglio regionale.

2. L'unità del bilancio e la posta su cui è stato sospeso il giudizio di parifica. Come è noto, il sistema di finanziamento regionale della spesa per il personale è frazionato, in quanto il bilancio dell'amministrazione e il bilancio del Consiglio, che della Regione è organo, sono separati in punto di gestione.

Dal punto di vista contabile, infatti, il Consiglio Regionale è dotato di un bilancio separato, finanziato tramite il programma 0101 “Organi istituzionali” della Missione 1 “Servizi istituzionali e generali, di gestione” del bilancio di previsione regionale. Ciò accade in base ad un duplice ordine di disposizioni normative.

In primo luogo, in questo senso depono l'art. 67 del D.lgs. n. 118/2011, il quale stabilisce che *«1. Le regioni, sulla base delle norme dei rispettivi statuti, assicurano l'autonomia contabile del consiglio regionale, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e dai principi contabili stabiliti dal presente decreto riguardanti gli organismi strumentali.*

2. Il consiglio regionale adotta il medesimo sistema contabile e gli schemi di bilancio e di rendiconto della regione adeguandosi ai principi contabili generali e applicati allegati al presente decreto.

3. La presidenza del consiglio regionale sottopone all'assemblea consiliare, secondo le norme previste nel regolamento interno di questa, il rendiconto del Consiglio regionale. Le relative risultanze finali confluiscono nel rendiconto consolidato di cui all'articolo 63, comma 3. Al fine di consentire il predetto consolidato, l'assemblea consiliare approva il proprio rendiconto entro il 30 giugno dell'anno successivo.»

La disposizione si pone in armonia con i precetti del Titolo V introdotto dalla Legge Cost. n. 3/2001 (l'art. 117, comma 3 e l'art. 123 Cost.) e con la riserva della competenza esclusiva allo Stato in materia di armonizzazione contabile di cui alla recente L. cost. 1/2012 (art. 117, comma 2, lett. e), ponendo il bilancio del Consiglio regionale in stretta continuità con quello “generale” della regione complessivamente considerata. Di conseguenza la struttura ed il funzionamento del bilancio del Consiglio regionale si muove ed ha premessa

in quello dell'intera regione, rispetto al quale il Consiglio si pone, contabilmente, alla stregua di un organismo strumentale e come centro di spesa di secondo livello, con effetti sul bilancio e sul rendiconto "generale".

In questo senso, peraltro, già deponeva

- **l'art. 26 dello Statuto regionale** (Legge Regionale n. 6 del 28 maggio 2009 succ. modificato dalla legge regionale 31 gennaio 2014, n. 6) – fonte rinforzata ai sensi dell'art.123 Costituzione – secondo cui il bilancio **consiliare** è espressione dell'autonomia organizzativa, amministrativa e contabile della Regione;
- **l'art. 4 della L. regionale n. 7 del 30 aprile 2002** (Legge regionale di contabilità), successivamente abrogato dall' art. 12 comma 1 della Legge regionale 5 dicembre 2017, n. 37 (Principi e strumenti della programmazione ai fini dell'ordinamento contabile regionale).

Declinando tali principi sul piano della spesa per il personale – la quale, come è noto, costituisce uno dei macro-aggregati correnti in grado di incidere sugli equilibri generali di bilancio di qualsiasi ente pubblico – **l'art. 67 dello Statuto regionale** sancisce l'autonomia organizzativa e di spesa del Consiglio. Infatti «[...] 2. *I dirigenti della Giunta regionale appartengono a un ruolo unico; ad essi sono attribuiti, in relazione agli incarichi affidati, differenti competenze e responsabilità.* 3. *Il personale del Consiglio regionale è inquadrato in un ruolo organico distinto*».

In definitiva, tramite il bilancio consiliare, il Consiglio quantifica ed organizza le risorse finanziarie stanziare nel bilancio generale della Regione per il proprio funzionamento ed in particolare per il personale:

- sulla base di un processo di programmazione autonomo, ma condizionato dagli stanziamenti in spesa sul bilancio "generale";
- con inevitabile reflusso sulla spesa rendicontata dal bilancio "generale", la quale deve essere conforme a legge e a Costituzione.

Inoltre, eventuali titoli sostanziali generativi di spesa pluriennale, originati dall'attività gestionale del Consiglio in materia di personale, danno luogo ad una spesa pluriennale in grado di condizionare la programmazione della spesa futura.

2.1. Detto in altri termini, sebbene, a livello amministrativo, il Consiglio sia dotato di una propria organizzazione del personale, tale gestione separata non determina rottura dell'unità del bilancio regionale, che a livello finanziario continua a costituire un'entità

unica.

Invero, il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce «profilo attuativo» dell'art. 81 della Costituzione (Corte cost., sentenze nn. 192/2012 e 241/2013; cfr. i principi contabili generali, postulati nn. 2 e 4, nell'Allegato 1 del D.lgs. n. 118/2011). Poiché la singola amministrazione pubblica è un'entità giuridica unica e unitaria, unici e unitari devono essere i documenti di bilancio (sia di previsione che consuntivi).

L'esistenza di un bilancio consiliare, infatti, non rompe l'unità giuridica e finanziaria della Regione, il cui bilancio regionale unitariamente finanzia, in forma decentrata, il funzionamento di un proprio organo dotato, in questo caso, di autonomia contabile ed organizzativa. Ne consegue che, poiché tutte le entrate correnti regionali, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti e di funzionamento della Regione, sussistono l'implicito divieto di sottrarre le stesse al sistema di regole a presidio del coordinamento della finanza pubblica, nonché l'obbligo di procedere alla verifica del rispetto di tali vincoli attraverso il consolidamento delle voci del bilancio regionale con il bilancio "derivato" del Consiglio. E ciò, tanto in materia di personale, quanto per gli altri aggregati di spesa corrente presi in considerazione dal Legislatore statale, nell'esercizio del suo potere normativo (concorrente) di coordinamento della finanza pubblica e per quanto concerne il trattamento economico, in base alla sua competenza esclusiva in materia di ordinamento civile.

2.2. Il finanziamento del bilancio del Consiglio regionale (e la rendicontazione della spesa) avviene, come dimostra l'analisi del Titolo I del rendiconto "generale", attraverso i capitoli ("spesa di primo livello"):

- U00006 (anagrafe pubblica degli eletti disposizioni sulla trasparenza e l'informazione),
- U00008 (autonomia contabile del consiglio regionale, art. 4 Legge regionale n. 7/2002),- U00023 (spese per l'attuazione degli istituti di cui agli articoli 11 e 12 della Legge regionale n. 13/1996 - quota parte art. 52 comma 26, Legge regionale n.1/2013),
- U00043 (trasferimento al consiglio regionale per l'attuazione degli istituti previsti dalla Legge regionale n. 13/1996 e dall'art. 3, Legge regionale n. 38/2012),
- U05172 (contributo al garante dei detenuti della Campania per l'attuazione di un progetto sulle carceri).

La parifica di tali poste, presupponeva la verifica della conformità delle stesse alle leggi,

statali e regionali che, nello stesso tempo, costituiscono il titolo (sostanziale) della spesa e parallelamente stabiliscono lo stanziamento (piano “procedurale” conseguente, che importa la necessità di dotazione annuale dei bilanci di previsione rispettivamente della regione della sua interezza, e di quello specifico del Consiglio regionale) per l’erogazione finanziaria.

Considerato che:

- la spesa del Consiglio regionale, al netto delle partite conto terzi, è costituita per il 98,2% da spesa corrente (dato medio nel triennio 2014-2016);
- la spesa per il personale del Consiglio costituisce più di un terzo della spesa corrente totale (nel triennio 2014-2016, in media, il 34,6%),

L’analisi si era spinta a verificare la correttezza della spesa contabilizzata a rendiconto (in particolare nel **capitolo U00008, relativo al trasferimento dei fondi per il funzionamento del Consiglio**) *sub specie* di conformità della stessa alle leggi vigenti per l’erogazione di emolumenti a favore del personale del Consiglio.

3. La questione di costituzionalità. La questione sollevata riguardava due norme istitutive di appositi fondi del bilancio regionale annualmente finanziati.

Segnatamente:

- l’art. 2, comma 2 della legge reg. Campania n. 20 del 2002 che disponeva l’istituzione di un fondo (Fondo “Legge 20”) per il personale comandato o distaccato, in servizio
 - o 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
 - o 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)
- l’art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 25 del 2003, dichiarata urgente (art. 2), il che 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. Quest’ultimo comma istituiva un ulteriore fondo [il Fondo “Legge 25”] per il personale in servizio
 - o 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.

I fondi venivano istituiti al fine 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)

L'erogazione di tale spesa, segnatamente, avviene attraverso i capitoli del bilancio del Consiglio regionale (erogatore di “spesa di secondo livello”), numero:

- 4021 (“Fondo per la contrattazione decentrata integrativa personale del Comparto”) previsto dalla legge n. 20/2002;
- 4024 (Assistenza Organi istituzionali L.R. n. 25/2003);
- 4141 (Fondo integrativo per le procedure di cui al capitolo 4024) che finanzia le medesime attività indicate nel capitolo 4024. Il ridetto capitolo è stato soppresso a partire dall'esercizio 2017.

I tre capitoli di spesa indicati, sono tutti finanziati dal bilancio generale della Regione tramite il **capitolo U00008, relativo al trasferimento dei fondi per il funzionamento del Consiglio.**

Per altro verso, già nella relazione di accompagnamento alla decisione di parifica del rendiconto regionale relativo all'esercizio 2013 (SRC Campania decisione n. 285/2016/PARI, All. B), la Sezione regionale di controllo per la Campania aveva, non a caso, segnalato che le indennità previste dalle richiamate norme regionali erano a importo fisso e non commisurate ad alcuna valutazione in ordine a *performances* di rendimento dei beneficiari. Al riguardo, la Sezione aveva sottolineato come la previsione di tali emolumenti non trovasse 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, noto anche come Testo unico del pubblico impiego, TUPI).

3.1. Il parametro costituzionale “ridondante” sugli equilibri di bilancio. Tanto premesso, Il Collegio ha ritenuto di sollevare questione pregiudiziale ed incidentale di costituzionalità, atteso che le amministrazioni regionali, anche per legge, non possono determinare unilateralmente la concessione di trattamenti economici. Norme siffatte, invero, disciplinano un aspetto del trattamento economico dei dipendenti delle regioni (il cui rapporto di impiego è privatizzato); di conseguenza esse non solo rischiano di porre in crisi il coordinamento della finanza pubblica (materia di competenza concorrente, art. 117, comma 3, Cost.), ma trascinano dall'area della competenza normativa regionale per invadere ambiti della competenza esclusiva statale, trattandosi di materia afferente l'ambito dell'“ordinamento civile” (art. 117, comma 2, lett. 1, Cost. e art. 45, comma 1, D.lgs. 165/2001; cfr. in tale senso anche SRC Lombardia deliberazione n. 137/2013/PAR).

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 (cfr. Corte cost. sentenza n. 121/2017 e sentenza n. 339/2011).

Le disposizioni istitutive di tali trattamenti economici costituiscono disposizioni contabili regionali che violano la riserva esclusiva di legge dello Stato in materia di ordinamento civile.

Tale violazione costituzionale di norme sulle competenze ha un impatto sull'equilibrio del bilancio dell'ente pubblico interessato (il Consiglio regionale e quindi la Regione nel suo insieme), che registra così una spesa superiore a quella virtualmente consentita, sulla base di criteri uniformi su tutto il territorio nazionale. Nel caso di specie, viene ad essere computata una maggiore spesa per trasferimenti verso il bilancio del consiglio regionale.

La violazione della distribuzione delle competenze normative della Costituzione, prevista per i rapporti tra Stato e regioni (comma 2, art. 117, nello specifico lett. 1) ridonda, quindi, in una violazione della competenza concorrente di coordinamento della finanza pubblica (comma 3), rimbalzando sulla corretta costruzione del bilancio e dei suoi equilibri, ai sensi dell'art. 97, comma 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 comuni obiettivi di finanza pubblica.

Per tale ragione, nel prendere atto della conformità di tale spesa di secondo livello, alla vigente legge regionale del 3 settembre 2002, n. 20 così come successivamente modificata dalla legge regionale del 12 dicembre 2003 n. 25, n. 25/2003 (situazione che dovrebbe indurre il Collegio a parificare le ridette partite), la Sezione poiché constatava la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle leggi regionali che tale spesa legittima (per potenziale contrasto con il combinato disposto degli artt. 81, 97 e 117, comma 2 lett. l), Cost., per mezzo della violazione di norme competenziali) sollevava questione e sospendeva il giudizio di parificazione sulle poste di “primo livello” (**capitolo U00008, relativo al trasferimento dei fondi per il funzionamento del Consiglio**), in cui le stesse spese sono confluite.

La Procura regionale della Corte dei conti, riprendendo le argomentazioni e le osservazioni di tale relazione, rinnovate nelle conclusioni istruttorie del magistrato incaricato con riguardo al giudizio di parifica 2015 e 2016, ha chiesto alla Sezione di sollevare sul punto questione di costituzionalità, e di non parificare nelle more le poste interessate.

La Sezione ha poi sollevato la questione, sospendendo il giudizio limitatamente alle poste del rendiconto 2016, interessate indirettamente dagli effetti di tale spesa.

Il giudizio è stato sospeso limitatamente al rendiconto 2016, escludendo il 2015, in quanto la “rilevanza” si poneva solo per le ultime scritture rendicontative disponibili, atteso che l’effetto prescrittivo sugli equilibri di bilancio e sulla programmazione di bilancio successiva – ampiamente analizzato nell’allegato A della decisione n. 110/2018/PARI – si determina solo con quest’ultimo (salvo gli eventuali effetti retroattivi, sul piano sostanziale, di una pronuncia di accoglimento).

4. La pronuncia della Corte costituzionale. Con sentenza n. 146/2019, la Corte costituzionale ha accolto la questione, dichiarando l’incostituzionalità delle norme regionali citate e rilevanti nel giudizio, per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Infatti, la disciplina statale rinvia, per la disciplina del trattamento economico, e quindi anche di quello accessorio, alla contrattazione nazionale nonché a quella decentrata e

integrativa.

In tal senso, l'art. 40, comma 3-bis, TUPI indica come sede idonea la contrattazione decentrata per la destinazione di risorse aggiuntive, relative al trattamento economico accessorio, contemporaneamente afferma che esso è uno spazio circoscritto e delimitato dai contratti nazionali di comparto.

Per cui, 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»*.

Anche di recente, infatti, la Corte costituzionale ha evidenziato che *«[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).

Si aggiunga che il trattamento accessorio, sulla base della disciplina legislativa e contrattuale, deve essere giustificato dalla qualità del rendimento individuale.

Le norme regionali, pertanto, hanno introdotto una disciplina contrastante con la normativa nazionale.

Ciò, in quanto si è violata la riserva esclusiva di disciplina del trattamento economico sul pubblico impiego “privatizzato” a favore dello Stato (117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile).

L'art. 40, comma 3-bis, TUPI, infatti, rinvia ai contratti collettivi la fissazione delle risorse e dei criteri per la remunerazione del personale: la contrattazione collettiva nazionale di comparto, in particolare, 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 ancora 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).

Le norme regionali istitutive dei due fondi “Legge 20” e “Legge 25”, dunque, 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 richiamata dalla sentenza n. 146/2019).

5. La riassunzione del giudizio. Con ordinanza n. 51/2019 del 26 giugno 2019, in applicazione dei principi generali del processo, validi per ogni giudizio, ivi comprendendo anche quelli che si celebrano innanzi a questa Corte (v. art. 107 del Codice di giustizia contabile), il Presidente della Sezione ha fissato con decreto l'odierna adunanza per la riassunzione del giudizio.

La Regione Campania ha prodotto documentazione (nota prot. C.d.c. n. 4465 dell'11 luglio 2019) pervenuta alla Sezione in data 11 luglio 2019, costituita da copia della legge regionale del 30 maggio 2019, n. 6, recante "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", già anticipata con nota prot. UDCP n. 14037 del 4/6/2019 al Presidente della Corte dei Conti ed al Presidente di questa Sezione Regionale di Controllo.

La Procura Regionale della Corte dei conti, il 9 luglio scorso (prot. interno 4627 del 10 luglio 2019) ha presentato le proprie memorie, concludendo con la richiesta di non parificare i capitoli 4024 e 4141 del bilancio del Consiglio regionale, richiamando le argomentazioni della ordinanza di questa Sezione, sollevata su questione posta originariamente dalla Procura medesima.

Attesa la chiarezza del *petitum* sostanziale, la stessa richiesta si intende rivolta alla corrispondente voce del rendiconto generale della Regione Campania e segnatamente al capitolo U00008, relativo al trasferimento dei fondi per il funzionamento del Consiglio.

6. Gli effetti sul giudizio a quo della sentenza n. 146/2019. L'effetto retroattivo della dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge di spesa comporta l'impossibilità di

parificare l'importo di spesa corrispondente a quanto speso (con correlata riduzione di cassa) sul **capitolo U00008, relativo al trasferimento dei fondi per il funzionamento del Consiglio, in corrispondenza agli importi finanziati con le "Legge 20" e la "Legge 25"**.

Atteso peraltro che oggetto del giudizio di parificazione è il rendiconto, e che tuttavia esso è parte indissolubile di un bene giuridico unitario (il bene pubblico bilancio, cfr. Corte cost. sentenze n. 184/2016, n. 80/2017, n. 228/2017, n. 247/2017, n. 49/2018 e ordinanza n. 7/2019), gli effetti del giudicato contabile non si producono su di un atto, o un'attività, ma su un ciclo: il "processo di bilancio". Esso è fortemente intriso dall'elemento temporale non sviluppandosi linearmente, secondo un inizio ed una fine, ma in modo ciclico, senza soluzione di continuità, tra rendicontazione e programmazione, per garantire, appunto, l'*"inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari"* (Corte costituzionale n. 274/2017 e n. 105/2019).

Questo comporta, quindi, la necessità di effettuare correzioni sul correlato risultato di amministrazione presunto (C .cost. sent. n. 70/2012). Lo stesso importo non parificato – e corrispondente ad un minore cassa finale – registrata nel rendiconto *medio tempore* approvato con legge dalla Regione, comporta quindi i seguenti effetti:

a) la necessità di procedere alla iscrizione di un credito (per ingiustificato arricchimento verso i percettori delle retribuzioni ora senza titolo) che andrà registrato tra le entrate dell'esercizio (maggiori residui attivi) e recuperato dalla Regione nei confronti del Consiglio regionale, quale organismo strumentale. Tale credito – in base all'All. 4/2, (§ 3.3. ed esempio n. 5) del D.lgs. n. 118/2011 – non è oggetto di svalutazione in quanto credito vantato nei confronti di una pubblica amministrazione, ed è pari – in ragione del titolo sostanziale per l'erogazione di cassa, venuto a mancare – all'ammontare complessivo degli emolumenti erogati, non prescritti, al personale del Consiglio regionale, in base alle leggi "20" e "25", dichiarate incostituzionali;

c) il conseguente obbligo del Consiglio regionale di iscrivere un credito da ingiustificato arricchimento (art. 2041 c.c.) nei confronti dei percettori, per sopravvenuta carenza del titolo: poiché il pagamento a suo tempo effettuato era esistente (in base ad una legge regionale, art. 1173 c.c.); non può quindi sussistere un credito da indebito oggettivo (art. 2033 c.c.). Infatti, mentre le nullità innestano restituzioni da indebito, quelle da annullamento (del titolo per l'erogazione percepita, in questo caso, le leggi dichiarate incostituzionali) generano crediti da ingiustificato arricchimento, da svalutare adeguatamente in modo prudenziale, anche oltre lo standard di legge, attesa la natura

contenziosa del recupero;

b) la parallela necessità di accendere un accantonamento nel “fondo oneri” di pari importo nel risultato di amministrazione della Regione. Tale accantonamento costituisce rappresentazione contabile del dovere della Regione di recuperare spesa per cui non aveva potere di erogazione, determinando una diminuzione di cassa. L'accantonamento, dunque, costituisce rappresentazione dell'onere di recupero nei confronti della “finanza pubblica allargata”, che residuerà anche in caso di stralcio del credito di recupero nei confronti dei percettori senza titolo.

Tale posta non è dunque collegata al rischio del credito (per il quale sussiste già il FCDE, a titolo di posta rettificativa collegata al rischio organizzativo della riscossione e che in ogni caso, in questa ipotesi, non si attiva in quanto si tratta di credito verso una pubblica amministrazione) né al rischio contenzioso (che può sorgere sul recupero di prestazioni su cui si è fatto legittimo affidamento a suo tempo), ma agli oneri di corretta partecipazione al sistema della finanza pubblica allargata.

Il fondo è quindi funzione contabile del dovere giuspubblicistico di solidarietà finanziaria della Regione, che ha l'onere di recuperare le risorse erogate in assenza di potere, attivando uno specifico accantonamento ad “oneri”.

In questo modo, le vicende del credito risultano disgiunte dal diritto di recupero che l'ente Regione, considerata nella sua unitarietà di bilancio, ha comunque acquisito sul proprio bilancio: il fondo, infatti, è costituito da un accantonamento che è destinato a ridursi solo in caso di effettiva restituzione delle risorse da parte dei percettori.

Sicché, a prescindere dalle vicende del credito iscritto nei confronti del Consiglio regionale, il “fondo oneri di solidarietà finanziaria”, acceso come accantonamento, potrà ridursi solo se la Regione, nella sua unità di bilancio, avrà realmente incassato le somme da parte dei percettori (anche per mezzo del Consiglio regionale, quale responsabile di secondo livello per l'erogazione di spesa, *ergo* del recupero).

Per contro, anche in caso di stralcio/compensazione/incasso del credito nei confronti del Consiglio regionale, il fondo non diminuisce se non in quanto risulti e sia comprovata l'effettiva restituzione di quanto dovuto dai percettori.

In caso di eliminazione del credito dal bilancio regionale per una qualsiasi delle cause sopra ricordate, senza che vi sia stato effettivo recupero delle somme dai percettori, quanto accantonato riduce la parte disponibile del risultato di amministrazione; in tal caso il fondo

agisce in riduzione della parte disponibile del risultato di amministrazione (lettera “E” del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, All. 10 del D.lgs. n. 118/2011) ed in caso di disavanzo ciò comporta che l’obbligo di recupero nei confronti dei percettori si trasferisce all’intero bilancio, sulla base delle ordinarie regole applicabili al disavanzo emerso. Il tal caso, l’accantonamento si estinguerà solo dopo e per effetto dell’applicazione del minor risultato di amministrazione disponibile nel bilancio di previsione successivo.

Il fondamento normativo a conferma dell’obbligo di recupero si può altresì ricavare, in via analogica, dall’art. 9, comma 2, della L. n. 243/2012, che in caso violazione del c.d. “pareggio di bilancio” prescrive una forma speciale di recupero: tale norma, infatti, in caso di mancato raggiungimento dell’obiettivo del “saldo non negativo” (fissato agli enti territoriali per garantire il concorso di tutti gli enti della Repubblica al sostenimento degli oneri della finanza pubblica allargata), comporta la necessità di *“adotta[re] misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti”*. Si tratta, in buona sostanza di un disavanzo speciale, da applicare al bilancio di previsione dell’ente territoriale, anche in caso di risultato di amministrazione non negativo. Analogamente al caso disciplinato da tale norma, tramite il “fondo oneri di solidarietà finanziaria”, si ottiene lo stesso effetto di recupero e di compressione eventuale del risultato di amministrazione, nell’ottica del ripristino della solidarietà della finanza pubblica allargata.

6.1. Va da sé, inoltre, che nonostante credito e fondo abbiano titoli distinti, essi sono collegati alla stessa vicenda gestionale. Occorre evitare che l’accensione del fondo “oneri” (tra l’altro di pari importo all’iscrizione del credito da recupero acceso nei confronti del Consiglio regionale e da questo nei confronti dei percettori), sia legato alle vicende di un eventuale FCDE.

Ciò non solo in ragione dell’esclusione espressa dei crediti verso la pubblica amministrazione tra i crediti per cui è “obbligatoria” una svalutazione (D.lgs. n. 118/2011, All. 4/2, § 3.3. ed esempio n. 5), ma anche per i principi generali della contabilità pubblica che vietano effetto iperprudenziale e impongono invece la prevalenza della sostanza sulla forma.

Per tale ragioni, il credito di recupero non deve essere svalutato secondo la disciplina standard di legge, in quanto l’iscrizione del fondo produce lo stesso effetto prudenziale e di tutela degli equilibri perseguito tramite il fondo credito di dubbia esigibilità, rendendo l’accantonamento al FCDE *inutiliter dato*.

Infatti, «*Il principio della prudenza così definito rappresenta uno degli elementi fondamentali del processo formativo delle valutazioni presenti nei documenti contabili del sistema di bilancio. I suoi eccessi devono però essere evitati perché sono pregiudizievoli al rispetto della rappresentazione veritiera e corretta delle scelte programmatiche e degli andamenti effettivi della gestione e quindi rendono il sistema di bilancio inattendibile.*» (D.lgs. n. 118/2011, All. 1, postulato n. 9); inoltre «*Se l'informazione contabile deve rappresentare fedelmente ed in modo veritiero le operazioni ed i fatti che sono accaduti durante l'esercizio, è necessario che essi siano rilevati contabilmente secondo la loro natura finanziaria, economica e patrimoniale in conformità alla loro sostanza effettiva e quindi alla realtà economica che li ha generati e ai contenuti della stessa, e non solamente secondo le regole e le norme vigenti che ne disciplinano la contabilizzazione formale*» (D.lgs. n. 118/2011, All. 1, postulato n. 19).

6.2. Fatti salvi i profili sostanziali, anche ai fini della responsabilità erariale, di doveroso recupero del credito, ne segue che la mancata parifica della posta passiva (alla quale corrisponde già nel vecchio risultato di amministrazione parificato una minore cassa, ora ingiustificata), fa sorgere un credito ex art. 2041 c.c. che però, essendo controbilanciato da un accantonamento a fondo rischi ed oneri, è finanziariamente neutra sul saldo finale del risultato di amministrazione.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, sentite la Regione e le richieste del Pubblico Ministero e sulla base dei dati acquisiti e nei limiti delle verifiche effettuate,

NON PARIFICA

sul rendiconto 2016, le poste passive concernenti i trasferimenti al Consiglio regionale, in relazione al trattamento accessorio del personale erogato senza titolo, nei termini e nelle quantità ricostruiti in parte motiva.

Sono fatti salvi i profili sostanziali, anche a i fini della responsabilità erariale, di doveroso recupero del credito nei confronti dei percettori materiali degli emolumenti non dovuti.

DISPONE

la trasmissione di copia della presente Decisione, con l'unita Relazione, al Presidente del Consiglio ed al Presidente della Giunta della Regionale della Campania, nonché alla Procura regionale della Corte dei conti per la Campania, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza.

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del giorno 17 luglio 2019.

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 17 luglio 2019, è stata depositata in data 30 luglio 2019.

GLI ESTENSORI

Rossella Cassaneti

Francesco Sucameli

IL PRESIDENTE

Fulvio Maria Longavita

Il Direttore del servizio di supporto

Dott. Mauro Grimaldi