

Sentenza: 21 ottobre 2025, n. 189

Materia: ordinamento civile e pubblico impiego.

Parametri invocati: articoli 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma della Costituzione.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Rimettente: Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania.

Oggetto: art. 46 commi 2 e 4 *bis* della legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15, nel testo modificato dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 19 febbraio 2004, n. 3 e dall'art. 1, comma 77 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2.

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 46 commi 2 e 4 *bis* della legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15, nel testo modificato dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 19 febbraio 2004, n. 3 e dall'art. 1, comma 77 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Estensore nota: Selene Samà

Sintesi:

La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2023, ha dubitato della legittimità costituzionale delle disposizioni indicate in epigrafe.

Le norme impugnate consentivano al Consiglio regionale, alla Giunta regionale e agli enti strumentali della Regione Campania di chiedere il distacco o il comando nei confronti del personale dipendente a tempo indeterminato presso società e consorzi che fossero partecipati pubblicamente per almeno il 49%, e abolivano la distinzione tra distacco e comando nell'assegnazione del personale proveniente dagli enti esterni al Consiglio regionale.

Ad avviso del rimettente le norme censurate si ponevano in contrasto con le scelte del legislatore statale sia in materia di ordinamento civile, in quanto estendevano la possibilità di ricorrere al comando e al distacco in fattispecie non previste del legislatore, sia con le norme costituzionali poste a presidio dell'equilibrio di bilancio e del buon andamento della finanza pubblica. L'eventuale parifica del rendiconto in applicazione delle norme censurate avrebbe legittimato *“un risultato di amministrazione derivate «dall'indebito impiego di risorse destinate al pagamento delle spettanze stipendiali del personale distaccato/comandato rispettivamente presso la Giunta e il Consiglio regionale»”*.

Secondo il giudice *a quo*, non potevano invocarsi le previsioni dell'art. 19 comma 9 *bis* del d.lgs. 175 del 2016, inserito dall'art. 1 comma 898 della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023), - che consente, per la durata di un anno e fino al 31 dicembre 2026, di applicare gli istituti del comando e del distacco ai rapporti di lavoro dei dipendenti di società in controllo pubblico e al personale dipendente di enti pubblici non economici, anche per esigenze strettamente connesse all'attuazione degli interventi previsti dal Piano di ripresa e resilienza - in quanto i comandi e i distacchi investiti dal giudizio sarebbero stati attivati in epoca precedente.

La Regione Campania si costituiva in giudizio contestando l'ammissibilità per irrilevanza, prima che per infondatezza delle questioni sollevate. In punto di irrilevanza, la difesa regionale sosteneva che i comandi attivati fossero conformi alla normativa statale che

dal 2023 consentiva il comando di personale proveniente da società partecipate e in controllo pubblico; i comandi attivati sarebbero stati conformi a quanto previsto dall'art. 19 comma 9 *bis* al d. lgs 175 del 2016.

Nel merito, la difesa regionale osservava che, rispetto al caso richiamato dal rimettente, esaminato in una precedente pronuncia della Corte (sent. n. 227/2020), le norme censurate ponevano gli oneri per il personale comandato o distaccato a carico della Regione e non delle società partecipate. L'art. 46 comma 2 della l.r. Campania n. 15 del 2002, secondo la Regione, interveniva sul regime contrattuale del personale comandato, senza quindi che tale previsione potesse configurare un'invasione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile. Infine, l'abolizione della distinzione tra comando e distacco prevista dall'art. 46 comma 4 *bis* della l.r. Campania n. 15 del 2002 – secondo la difesa regionale – si limitava ad abrogare una normativa di organizzazione interna, nell'ambito di un assetto normativo statale ritenuto disomogeneo e frammentato.

La Corte costituzionale, dopo aver ribadito la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale per il controllo, a sollevare questioni di legittimità costituzionale di norme applicabili nel corso dei giudizi di parifica quando queste incidono sugli equilibri di bilancio, in via preliminare dichiara inammissibile l'intervento in giudizio del Procuratore generale della Corte dei conti.

Prima di entrare nel merito del giudizio, il Giudice delle leggi compie un'analisi delle sopravvenienze normative delle norme censurate, soffermandosi sull'ambito di operatività del citato articolo 19, comma 9 *bis* del d.lgs. 175 del 2016. Le norme regionali impugnate erano state oggetto alcune modifiche, tra cui una ad opera della l.r. 25/2024 che aveva esteso l'ambito applicativo del comando in virtù delle disposizioni dell'art. 19 comma 9 bis del d. lgs 175 del 2016, e un'altra per effetto della l.r. 13/2025 che richiamava l'applicazione del decreto legge n. 25 del 2025, convertito con modificazioni dalla legge 9 maggio 2025, n. 69, che consentiva alle regioni di *“assegnare agli uffici di diretta collaborazione proprio personale di ruolo e personale proveniente da società a partecipazione pubblica”*.

Le modifiche normative intervenute, chiarisce la Corte, non incidono sul *thema decidendum* in quanto i comandi e i distacchi attenzionati erano stati attivati dalla Regione per effetto della disciplina vigente *ratione temporis*, rilevante nella definizione del giudizio di parificazione per l'anno 2023.

Nel merito, la Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 46 commi 2 e 4 *bis* della l.r. Campania 15 del 2002 con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost. In un passaggio precedente della pronuncia in oggetto, facendo riferimento anche la recente giurisprudenza della Corte di cassazione (sent. n.8672/2025 e ord. n. 1471/2024), sono richiamati i tratti distintivi del comando e del distacco. Se nel primo il dipendente è destinato temporaneamente ad un'altra amministrazione, per esigenze di quest'ultima, ed *“inserito sotto il profilo organizzativo-funzionale e sotto il profilo gerarchico e disciplinare nell'amministrazione di destinazione, con modifica quindi del rapporto di servizio, nel secondo invece è collocato presso “un diverso ufficio del medesimo datore di lavoro, per esigenze proprie di quest'ultimo”*.

Richiamandosi alle considerazioni svolte in una precedente pronuncia (sent. n. 227/2020), il Giudice delle leggi osserva che la normativa statale allora vigente, applicabile al caso di specie, non prevedesse la possibilità di comando presso le amministrazioni per il personale dipendente delle società a partecipazione pubblica, e che tale scelta fatta dal legislatore fosse espressione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, a cui attiene la disciplina dei comandi e dei distacchi. *“Spetta al legislatore statale”* – precisa la Corte – *“il compito di delineare i tratti salienti di tali istituti, inscindibilmente connessi all'assetto dei rapporti di lavoro, anche al fine di presidiare nel modo più efficace i principi sanciti dall'art. 97 Cost., nel rispetto dei vincoli di bilancio.”*

L'art. 46 comma 2 della l.r. Campania n. 15 del 2002 *“nell’ampliare il perimetro del comando e del distacco e nel definire aspetti coessenziali alla disciplina del rapporto di lavoro, e perciò, bisognosi di una regolamentazione uniforme, ha dunque travalicato i limiti delle competenze regionali.”* Le stesse considerazioni, osserva la Corte, valgono anche per il censurato art. 46 comma 4 *bis* della l.r. Campania n. 15 del 2002, abolitivo della distinzione tra comando e distacco nell'assegnazione del personale proveniente dagli enti esterni al Consiglio regionale, in quanto *“è riservata al legislatore statale l’individuazione dei tratti distintivi tra due strumenti parimenti funzionali alle esigenze organizzative delle amministrazioni pubbliche e gravidi di implicazioni sulla disciplina del rapporto di lavoro, in riferimento alle stesse modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e all’atteggiarsi dei suoi diversi profili, anche retributivi.”*

La Corte ritiene assorbito l’esame delle restanti censure.