

Sentenza: n. 138 del 7 maggio 2019

Materia: ordinamento civile-previdenza sociale

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: articoli 3, 36, 81, 97, 101, secondo comma, 103, 108, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 119, primo comma della Costituzione.

Rimettente: Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige

Oggetto: articolo 28 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), articolo 47 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), articolo 14, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), articolo 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), articoli 1, 2 e 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale), articoli 1 e 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale), articolo 4, commi 1 e 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018),

Esito: - illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale);

- illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale);
- illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, terzo periodo e comma 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018);
- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 28 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), dell'articolo 47 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), dell'articolo 14, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), dell'articolo 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo);
- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, dell'articolo 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del

2018, dell'art. 4, commi 1, terzo periodo, e 3, della legge regionale Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi: In sede di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio 2017, emerge che sono state impegnate e pagate somme a titolo di assegno personale pensionabile per effetto della trasformazione dell'indennità di direzione e di coordinamento, in assenza dell'espletamento, in detta annualità, del corrispondente incarico. A disciplinare le erogazioni nel corso del 2017 e nel 2018, sono gli articoli 1, 2 e 17 della legge provinciale di Bolzano n. 9 del 2017 e gli articoli 1 e 3 della legge provinciale di Bolzano n. 1 del 2018. Secondo il giudice rimettente le erogazioni di cui sopra tuttavia sarebbero illegittime, in ragione sia della nullità, per contrasto con norme imperative, delle clausole dei contratti collettivi che prevedono la trasformazione, alla cessazione dell'incarico, delle indennità di dirigenza e di coordinamento in assegno personale fisso e pensionabile, sia della dubbia legittimità costituzionale delle disposizioni di legge che ne costituiscono il fondamento normativo.

Le stesse sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige della Corte dei conti, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 1 e 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018), sempre in riferimento agli articoli 3, 36, 81, 97, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 119, primo comma, Costituzione, parametri invocati anche nel giudizio relativo alle leggi provinciali di Bolzano di cui sopra. Le disposizioni in questione dopo aver disposto la trasformazione, alla cessazione dell'incarico, della parte fissa dell'indennità di posizione in assegno personale pensionabile, fanno salvi gli effetti giuridici già prodotti e quelli economici già maturati sino al 1° gennaio 2018.

L'affinità delle disposizioni censurate e la parziale coincidenza dei parametri invocati comportano la riunione dei giudizi.

Preliminarmente la Corte tratta l'aspetto pregiudiziale della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione, ai sensi dell'articolo 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'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Esso si inquadra in quello più ampio inerente all'ammissibilità di questioni sollevate in sedi diverse da quella giurisdizionale in senso stretto, per cui è stato affermato che, per aversi un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, è sufficiente che ricorra «il requisito oggettivo dell'esercizio “di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge”, da parte di organi “pur estranei alla organizzazione della giurisdizione ed istituzionalmente adibiti a compiti di diversa natura”, che di quelle siano investiti anche in via eccezionale, e siano all'uopo “posti in posizione *super partes*”» (sentenza n. 226 del 1976). Nello specifico, per quanto concerne la Corte dei conti, numerose pronunce ne hanno riconosciuto la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità nel corso del giudizio di parificazione (sentenze n. 196 del 2018, n. 181 del 2015, n. 213 del 2008, n. 121 del 1966 e n. 165 del 1963). con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria.

Parametri diversi e ulteriori rispetto agli articoli 81 e 119 Costituzione possono essere invocati quando appare evidente l'incidenza della violazione delle regole di riparto della competenza legislativa, nel caso di specie articolo 117, secondo comma, lettere l) e o), Costituzione, in sostanza di come essa impatti sulla lesione dei principi di una sana gestione finanziaria *presidiati* dall'articolo 81 Costituzione. Infatti qualora il giudice de quo applicasse le disposizioni contestate di cui lamenta l'illegittimità costituzionale, si troverebbe a validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa, conseguente all'adozione di un *istituto retributivo*

illegittimo. La Corte dei conti, in sede di parificazione del rendiconto generale delle autonomie territoriali, ha il compito di accertare il risultato di amministrazione, nonché eventuali illegittimità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti, secondo il dettato dell'articolo 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, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, in ragione dell'effetto preclusivo che le disposizioni impugnate avrebbero sul controllo di legittimità delle partite di spesa.

La Corte costituzionale nell'esaminare il complesso quadro delle disposizioni legislative di cui si lamenta l'incostituzionalità, individua le norme che hanno uno stretto e diretto nesso eziologico di rilevanza per determinare il risultato di amministrazione ai fini della decisione di parificazione. Il sindacato di legittimità è quindi circoscritto alle norme che direttamente sono connesse all'erogazione *di indennità prive del requisito sinallagmatico ed ai conseguenti oneri pensionistici*. Vengono perciò dichiarate inammissibili le questioni sollevate nei confronti di disposizioni che non riguardano la copertura legislativa delle spese contestate, in quanto non vigenti al momento in cui il giudice contabile è stato chiamato ad assumere la decisione circa la parificazione delle contestate partite di spesa. Inoltre, ai fini della legittimazione della Corte dei conti, con riguardo ai parametri evocati sia alla rilevanza delle questioni sollevate, è opportuno richiamare in proposito la formulazione dell'articolo 40, comma 3-quinquies, del decreto legislativo n. 165 del 2001, il quale prevede che siano proprio le sezioni regionali della Corte dei conti ad accertare la violazione dei vincoli di spesa del personale delle Regioni e degli enti locali ai fini del recupero delle somme erogate in eccedenza.

Le disposizioni provinciali e regionali, costituenti il fondamento normativo della spesa sono illegittime, in quanto afferenti a due materie di competenza esclusiva statale, quali l'ordinamento civile e la previdenza sociale. Esse quindi pongono in essere una lesione diretta *dei principi posti a tutela dell'equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dall'art. 81 Cost.* Inoltre, ai fini della verifica del nesso funzionale esistente tra gli articoli 81 e 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, la Corte afferma come, «[s]econdo la costante giurisprudenza costituzionale, “a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia ‘ordinamento civile’ (ex multis, sentenze n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)” (sentenza n. 175 del 2017)» (sentenza n. 196 del 2018)., Il suddetto rapporto funzionale sussiste anche con la materia della previdenza sociale, poiché le somme indebitamente erogate dagli enti territoriali costituiscono la base delle ulteriori disposizioni che ne statuiscono la pensionabilità e i relativi oneri a carico sempre dei suddetti enti datori di lavoro.