

Sentenza: 21 Settembre 2021, n. 215

Materia: coordinamento della finanza pubblica - personale dei gruppi consiliari

Parametri invocati: artt. 81, 97, comma 1, 117, comma 3, e 136 Cost.

Giudizi: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Corte dei conti - sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

Oggetto: art. 40 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (*Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari*), come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 20 novembre 2013, n. 42 (*Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alla legge regionale n. 18/2001, alla legge regionale n. 40/2010 e alla legge regionale n. 68/2012*)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5 nella parte in cui esclude l'applicazione del vincolo di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010
- infondatezza della questione in riferimento all'art. 136 Cost.

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Con la sentenza in oggetto la Corte costituzionale esamina la legittimità dell'articolo 40 – *rectius* del comma 5 dell'articolo 40 - della legge regionale Abruzzo, n. 40/2010. La norma dispone che i limiti stabiliti dall'articolo 9, comma 28, e dall'articolo 14, commi 7 e 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 non si applicano alle spese per il personale dei gruppi consiliari.

La questione è sollevata dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in sede di giudizio di parifica del rendiconto relativo agli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018; ciò in ragione del mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica stabilito dalla norma statale che fissa il limite di spesa per il personale assunto a tempo determinato nel cinquanta per cento di quella sostenuta nel 2009, limite – secondo il giudice a quo – non rispettato.

La disposizione censurata, nel prevedere una deroga al limite di spesa di cui al richiamato parametro interposto, violerebbe il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Secondo il giudice contabile tale violazione, benché circoscritta allo specifico capitolo denominato «Funzionamento del Consiglio regionale» – che trasferisce fondi destinati alle spese del personale dei gruppi consiliari (capitolo 2024.85 denominato «Budget gruppi consiliari» - influisce anche sul complesso della spesa per il personale a tempo determinato, data la confluenza del rendiconto consiliare in quello consolidato della Regione.

Il superamento del limite di spesa comporta la lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., ed è funzionalmente correlato alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., in quanto destinato a riverberarsi anche sull'equilibrio di bilancio, determinando un'evidente espansione della spesa in violazione dei principi della copertura finanziaria e dell'equilibrio di bilancio.

In via preliminare la Corte costituzionale - richiamando un orientamento già espresso, tra le altre, nelle sentenze n. 253/2019, 28/2010, 84/2021 - conferma la legittimazione del giudice contabile a promuovere il giudizio in ragione del fatto che lo stesso è promosso con riferimento a una disposizione di cui il giudice deve fare applicazione nel procedimento pendente dinanzi a sé: infatti

lo sfioramento del tetto di spesa per il personale assunto a tempo determinato, in tutti gli esercizi finanziari considerati, sarebbe evitato solo con l'applicazione della norma della cui legittimità costituzionale si dubita, con la conseguenza che l'esito della parifica risulta direttamente influenzato dall'applicazione della disposizione censurata.

Prima di procedere all'esame del merito la Corte costituzionale effettua una sintetica ricostruzione del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata, ricordando come il controllo sulle spese dei gruppi consiliari sia stato introdotto dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (*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, con lo scopo, fra l'altro, di garantire l'adeguamento del sistema dei controlli sulle autonomie territoriali alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (art. 1, comma 1).

Con tale normativa sono stati affiancati ai controlli esterni, già attribuiti alla Corte dei conti, ulteriori controlli sui vertici politici delle amministrazioni locali e regionali, introducendo, tra l'altro, il giudizio di parificazione dei rendiconti delle Regioni a statuto ordinario (già previsto per le autonomie speciali) (art. 1, comma 5) e prevedendo specifici controlli sui gruppi dei Consigli regionali (art. 1, commi 9, 10, 11 e 12).

I gruppi devono infatti redigere rendiconti di esercizio che vengono sottoposti ai controlli della competente sezione regionale della Corte dei conti, dal cui esito negativo può discendere l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e non rendicontate.

Inoltre, sempre al fine di coordinamento e contenimento della spesa pubblica, l'art. 2 del richiamato d.l. 174/2012 dispone che l'ottanta per cento dei trasferimenti erariali alle Regioni è erogato a condizione che le stesse adottino una serie di misure volte al ridimensionamento dei costi dell'apparato amministrativo, fra cui:

- a) la definizione delle spese per il personale dei gruppi consiliari secondo un «parametro omogeneo», tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna Regione (lettera h);
- b) l'applicazione delle regole previste dagli artt. 6 e 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, (lettera i), che pongono specifici tetti alla spesa per le assunzioni di personale a tempo determinato.

Alla luce del quadro normativo così ricostruito, con riguardo alla spesa per il personale della pubblica amministrazione, ivi inclusi i gruppi consiliari, la Corte costituzionale individua due tipologie di vincoli, operanti su piani distinti, ma con effetti complementari.

Il primo, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera h), del d.l. n. 174 del 2012 attiene specificamente alle spese per il personale dei soli gruppi consiliari.

Il secondo posto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 si applica, invece, senza esclusione alcuna, sul totale complessivo delle spese per il lavoro flessibile ed è pertanto comprensivo anche del primo.

In conclusione, secondo la Corte, la spesa per il personale dei gruppi, anche se contenuta nei limiti massimi di cui all'art. 2, comma 1, lettera h), d.l. n. 174 del 2012, non può comunque determinare il superamento del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Dopo la ricostruzione del quadro normativo, viene esaminata in via prioritaria la questione di legittimità sollevata dal giudice *a quo* in riferimento all'articolo 136 Cost. per violazione del giudicato costituzionale di cui alle sentenze 262/2012 e 289/2013 in quanto attinente «all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenza n. 101 del 2018).

La questione viene dichiarata infondata con riferimento ad entrambi i giudicati costituzionali in quanto i precedenti evocati riguardano norme legislative di contenuto diverso (nonché di una Regione diversa) mentre, per costante giurisprudenza, la Corte costituzionale ritiene che «perché vi

sia violazione del giudicato costituzionale, è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale», in quanto «le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione» (sentenza n. 252 del 2017).

Vengono invece dichiarate fondate le altre questioni di legittimità costituzionale della norma impugnata.

Con riguardo all'art. 117 comma 3 Cost., richiamando la propria costante giurisprudenza, la Corte afferma che i limiti di spesa di cui al d.l. n. 78 del 2010, qualificati come principi di coordinamento della finanza pubblica, si rivolgono complessivamente a tutte le spese per il personale assunto a tempo determinato, appartenente genericamente alla Regione e ai suoi organi, per quanto dotati di autonomia contabile e gestionale (*ex plurimis*, sentenza n. 171/2021). E motiva tale affermazione in ragione del fatto che “*il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale*” (sentenza n. 39/2014), “*poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente*” (sentenza n. 235/2015).

Quindi il rendiconto dei gruppi non ha una consistenza finanziario-contabile esterna al bilancio della Regione, ma ne rappresenta una parte integrante e necessariamente coordinata, sia in sede previsionale, sia in sede consuntiva (*ex multis*, sentenze n. 235 e n. 107 del 2015, nonché n. 130 e n. 39 del 2014) cosicché, come affermato nella recente sentenza n.171/2021 “*assoggettare anche la spesa del personale della Giunta e del Consiglio regionale ai nuovi valori soglia [...] risulta conforme alla testuale applicazione del richiamato principio*” volto al contenimento della spesa per il personale, la quale costituisce “*non già una minuta voce di dettaglio*” nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma “*un importante aggregato della spesa di parte corrente*” (sentenza n. 146/2019).

La Corte aggiunge poi che il carattere strettamente fiduciario della scelta del personale a tempo determinato degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso, non permette invece deroghe ai principi posti dalla legge statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Ferma restando l'autonomia organizzativa della Regione con riguardo alla scelta dei collaboratori, ben può il legislatore statale porre “*validamente un limite ad un particolare aggregato di spesa, qual è quello relativo al comparto per il personale, cui vanno soggette tutte le pubbliche amministrazioni (sentenza n. 130 del 2013)*”.

Ad avvalorare la fondatezza della questione la Corte ricorda che - a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 3, comma 2, della l. r. Abruzzo n. 48 del 2012, per effetto della sentenza n. 289 del 2013 - la stessa Regione Abruzzo con la legge finanziaria regionale 2014 aveva previsto che «*Al fine della determinazione del limite di cui al comma 28, dell'articolo 9, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono incluse tutte le spese sostenute per il personale assunto a tempo determinato nell'anno 2009, ivi compreso quelle sostenute per il personale assunto a tempo determinato per le esigenze dei gruppi consiliari*».

Con tale disposizione è stato quindi ampliato il plafond di spesa cui fare riferimento per il calcolo dell'obiettivo finanziario, considerando nel conteggio della spesa per il personale a tempo determinato del 2009 anche quella relativa ai gruppi consiliari. Mentre con la disposizione oggetto di censura nel giudizio in esame, in fase di redazione del bilancio, tale voce viene scomputata dall'ammontare complessivo della spesa per il personale, con la conseguenza di incrementare illegittimamente la relativa capacità di spesa a disposizione dell'amministrazione regionale, non erosa dalla componente afferente ai gruppi consiliari.

Sono inoltre fondate le censure formulate in riferimento agli articoli 81 e 97 comma 1 Cost. stante l'inscindibile correlazione funzionale tra rispetto del riparto di competenze, violazione dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio (*ex multis*, sentenze n. 112/2020 e n. 146/2019). Infatti la competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., rappresenta uno strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica e il rispetto degli impegni assunti anche a livello sovranazionale, a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio. Pertanto i vincoli alla spesa per il personale sono strategici ai fini del conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato e pertanto sono inderogabili, salvo i casi in cui sia lo stesso legislatore nazionale a rimodularne gli ambiti ovvero ad abrogarne l'efficacia (sentenza n. 54/2014).

L'esclusione delle spese sostenute per i gruppi consiliari dal limite di finanza pubblica stabilito dallo Stato, violando un parametro di competenza, incide sulla corretta copertura delle stesse, copertura che è assicurata dall'individuazione della ragione giuridica sottesa al loro impiego (da ultimo, sentenza n. 80/2021).

In proposito, la Corte conferma che nei bilanci pubblici *“le espressioni numeriche devono essere corredate da una stima attendibile, assicurata dalla coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione”* poiché altrimenti sarebbe sufficiente inserire nel bilancio qualsiasi numero per realizzare nuove e maggiori spese (*ex multis*, sentenze n. 4/2020, 227/2019 e n. 197/2019).

Concludendo, la disposizione censurata, che consente una spesa priva di corretta copertura, mette a repentaglio l'equilibrio di bilancio. Pertanto vengono accolte anche le questioni sollevate in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., poiché la violazione dei limiti di spesa qualificati come principi di coordinamento della finanza pubblica si ripercuote altresì su tali parametri.

Da qui la dichiarazione di illegittimità dell'impugnato articolo 40, comma 5, nella parte in cui esclude l'applicazione del vincolo di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.