

Sentenza: 23 novembre 2021, n. 247

Materia: Coordinamento della finanza pubblica – Spese per il personale della Regione

Parametri invocati: articoli 81, 97 primo comma e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007)

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata

Oggetto: articolo 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), nella parte in cui prevede che la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza.

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

La sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2018, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007).

Ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge regionale, “la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni e integrazioni, e all'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza”.

Secondo il giudice rimettente, nell'esercizio 2018 la Regione avrebbe sostenuto spese per il personale per importi maggiori di quelli indicati nel “Prospetto dimostrativo del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006” – trasmesso dalla Regione Basilicata alla sezione di controllo (nota 5616/12A2 del 14 gennaio 2020) – Da tale prospetto, lo sfioramento del vincolo di spesa previsto dal menzionato parametro interposto per l'esercizio 2018 risulterebbe pari a euro 36.647. A parere del rimettente, però, tale sfioramento sarebbe sottostimato, poiché la Regione avrebbe in realtà sostenuto spese per il personale per importi ben superiori benché, per effetto

di «*eccentriche costruzioni dei parametri di calcolo*», tali importi siano stati espunti dal calcolo complessivo. All'importo indicato, pari ad euro 36.647, si dovrebbe, infatti, aggiungere anche la somma di euro 5.911.123,32, corrispondente agli oneri sostenuti per il personale delle ex Comunità montane confluito nel comparto regionale. L'esclusione dal limite di cui all'articolo 1, commi 557 e segg., della legge n. 296 del 2006 delle spese relative al personale delle ex Comunità montane sarebbe proprio la conseguenza della espressa deroga prevista dall'articolo 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017, su cui la sezione regionale ha manifestato dubbi di legittimità costituzionale.

Alla luce di quanto osservato, la Corte dei conti ha sospeso il giudizio di parifica con riferimento alla parte del risultato di amministrazione del rendiconto 2018, **rispetto al quale ritiene siano state contabilizzate spese di personale sostenute in violazione del richiamato parametro interposto**, e ha conseguentemente sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017 per la violazione di limiti di spesa fissati da principi di coordinamento della finanza pubblica, sostenendo che tale sfioramento – che comporta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. – sia «*funzionalmente correlato*» alla lesione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., in quanto destinato a riverberarsi anche sulla copertura delle spese e sull'equilibrio complessivo del bilancio regionale. Lo stesso rimettente, in punto di rilevanza, ha osservato come *l'esito della parifica relativa all'esercizio 2018 sia direttamente influenzato dalla disposizione censurata in quanto, in applicazione della stessa, dovrebbe parificare – ossia validare – un risultato di amministrazione che registra spese ritenute illegittime per contrasto del parametro interposto, con conseguente ripercussione sugli equilibri complessivi di bilancio.*

Ai fini della decisione del merito, i giudici di legittimità ricostruiscono il contesto normativo di riferimento sul riordino delle Comunità montane. L'articolo 2, comma 17, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), aveva attribuito alle Regioni il compito di riordinare la disciplina delle Comunità montane presenti sui rispettivi territori attraverso la riduzione del loro numero, del numero dei componenti degli organi rappresentativi e delle loro indennità, allo scopo di ridurre di almeno un terzo la quota del Fondo ordinario con cui lo Stato finanziava le Comunità stesse. In seguito, l'articolo 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), aveva disposto l'abolizione del finanziamento statale, scelta peraltro giudicata in parte costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 326 del 2010. Tali disposizioni normative statali hanno sostanzialmente condizionato la successiva legislazione regionale di disciplina delle Comunità montane, che sono state soppresse in quasi tutte le Regioni e trasformate, salvo poche eccezioni, in Unioni di Comuni montani o Unioni montane, mediante procedimenti di riordino e di riduzione della spesa. Nella Regione Basilicata, dal 1° maggio 2012 al 31 dicembre 2017 il personale delle ex Comunità montane avrebbe dovuto essere collocato in un "Ruolo speciale ad esaurimento", ai sensi dell'articolo 28 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013). Contestualmente, ai sensi dell'articolo 36 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), avrebbe dovuto essere approvato un piano di mobilità per la definitiva ripartizione del personale a tempo indeterminato delle soppresse Comunità montane nelle dotazioni organiche dei Comuni, e nelle costituenti Unioni di Comuni. Le risorse destinate al trattamento economico fondamentale avrebbero dovuto essere trasferite dalla Regione alle Unioni di Comuni destinatarie della mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato delle ex Comunità montane. Questo progetto, però, non si è mai compiutamente realizzato e, per effetto della norma censurata, il legislatore lucano ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2018, la riassunzione in capo alla Regione delle funzioni delegate a seguito della soppressione delle Comunità montane e il venir meno del menzionato ruolo speciale a esaurimento. Tutto ciò premesso, per la Consulta la questione di legittimità sollevata è fondata poiché le disposizioni indicate come parametro interposto e contenute nell'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello

Stato - Legge finanziaria 2007), essendo finalizzate al contenimento della spesa pubblica, rappresentano principi generali di coordinamento della finanza pubblica che tutti gli enti territoriali devono osservare in quanto dettano sia limiti alla spesa per il personale, sia limiti di assunzione. Il caso in esame non concerne tanto il passaggio di personale fra enti, entrambi esistenti e ai quali continuerebbero ad applicarsi i rispettivi limiti di spesa, ma presuppone la soppressione dell'ente cedente e il successivo assorbimento del personale nel comparto regionale; a tal proposito, proprio con riferimento ai limiti di spesa per il personale, la Corte ricorda che tali limiti devono applicarsi a tutte le voci del comparto, in forza della natura del rendiconto della Regione, in cui confluiscono tutte le spese sostenute dall'ente e in considerazione che esso costituisce un documento di sintesi ex post della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente. Di conseguenza, per i giudici non sono ammissibili deroghe ai principi di coordinamento della finanza pubblica, salvo quelle espressamente previste dal legislatore statale.

Né vale la difesa addotta dall'Avvocatura regionale, per la quale l'operazione prevista dalla norma censurata sarebbe finanziariamente neutra poiché la Regione ha sempre contribuito al finanziamento del personale delle ex Comunità montane, confluito a partire dal 2012 nel ruolo speciale ad esaurimento. Per la Corte, invero, il fatto che il costo di tale personale sia sempre stato escluso dal calcolo della spesa complessiva del personale regionale corrobora la tesi del rimettente secondo cui tale ruolo speciale a esaurimento ha rappresentato un espediente contabile al fine proprio di eludere i vincoli di spesa in materia del personale.

L'accoglimento della questione consente di far riemergere le voci di spesa che, per effetto del descritto meccanismo contabile, fin dal 2012 venivano escluse, e si riflette sugli esiti del giudizio di parificazione, poiché con riferimento all'esercizio finanziario 2018, la Regione Basilicata registra una maggiore violazione del vincolo di spesa di cui all'articolo 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006.

Pertanto, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017, nella parte in cui esclude le spese per il personale delle soppresse Comunità montane dai limiti di finanza pubblica stabiliti dallo Stato.