

Sentenza: 20 dicembre 2022, n. 253

Materia: ordinamento civile

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Molise

Oggetto: art. 29-bis della legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7 (Norme sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29).

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7 (Norme sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29);
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge reg. Molise n. 7 del 1997, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

La Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7 (Norme sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29), in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

Il rimettente, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'anno 2020, ha analizzato il capitolo di spesa del bilancio su cui gravano gli oneri determinati dalla indennità corrisposta al personale dell'area quadri prevista dall'art. 29-bis della l.r. Molise 7/1997.

Tale articolo è stato inserito dall'art. 11 della legge della Regione Molise 28 maggio 2002, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alle Leggi Regionali 8 aprile 1997, n. 7, concernente: "Norme sulla riorganizzazione dell'Amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29" e 27 gennaio 1999, n. 2, concernente: "Norme sull'autonomia organizzativa, funzionale e contabile del Consiglio Regionale"), e più volte modificato, in ultimo dagli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 2 ottobre 2006, n. 33 (Ulteriori modifiche all'articolo 2 della legge regionale 26 settembre 2005, n. 30).

Al comma 1 dispone l'istituzione di un'apposita area quadri del personale regionale, che comprende i dipendenti di categoria "D" cui sono assegnate specifiche e complesse «attività di collaborazione con il personale dirigente, funzionali al raggiungimento degli obiettivi di risultato assegnati ed, in generale, all'efficacia dell'azione amministrativa nelle attività di organizzazione e gestione degli uffici regionali, nelle attività connesse alla gestione di procedimenti e procedure amministrative, nelle attività di studio, di ricerca e di elaborazione di atti complessi» (comma 3). Il comma 5 prevede che al predetto personale «è riconosciuta, in aggiunta al trattamento economico in godimento, un'indennità annuale, pensionabile, che è parte integrante della retribuzione», non cumulabile con l'indennità riconosciuta per il conferimento dell'incarico di posizione organizzativa (comma 6) e con gli emolumenti accessori relativi alla produttività e a indennità di responsabilità non rapportate a incarichi di uffici (comma 6-bis). I commi 7 e 8 definiscono le modalità di

commisurazione e di corresponsione della predetta indennità, che consiste in una componente fissa e continuativa e in una componente aggiuntiva commisurata al raggiungimento di obiettivi di maggiore efficienza organizzativa.

La Sezione di controllo ritiene che le disposizioni dell'art. 29-bis, nell'istituire un'apposita area quadri del personale regionale e prevedere una correlata e specifica indennità integrativa del trattamento retributivo contrattuale, violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, nel disciplinare aspetti del rapporto di lavoro dei dipendenti regionali rimessi alla contrattazione collettiva dagli artt. 1, 2, 40 e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, lederebbero la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui le predette disposizioni costituiscono espressione. Al contempo e conseguentemente si porrebbero in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché disciplinano l'erogazione al personale regionale interessato del contestato trattamento accessorio, al di fuori della contrattazione collettiva nazionale di comparto. Violerebbero inoltre l'art. 97, primo comma, Cost., in quanto la illegittima attribuzione di trattamenti economici aggiuntivi al personale regionale determinerebbe riflessi negativi sugli equilibri complessivi della finanza pubblica e sulla sostenibilità del debito presidiati dal predetto parametro costituzionale. Infine, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la lesione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile comporterebbe, altresì, quella concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, determinando il superamento del limite di spesa per il costo del personale regionale previsto dalla disciplina statale in modo uniforme sul territorio nazionale.

Riguardo alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente evidenzia che il d.lgs. n. 165/2011 si limita a riconoscere la sola categoria dei dirigenti, mentre disciplina genericamente il restante personale non dirigenziale, ferma restando la possibilità per la contrattazione di prevedere figure di elevata professionalità. Inoltre, ad oggi, non risulta introdotta o disciplinata né dal legislatore statale, né dalla contrattazione collettiva, una «Area quadri pubblica» e che il Contratto collettivo nazionale di lavoro del 21 maggio 2018 del comparto Funzioni locali, per il triennio 2016-2018, prevede solo «la diversa figura della “posizione organizzativa” che postula un conferimento d'incarico a termine ed esaurisce lo spazio lavorativo fra funzionari e dirigenti». Relativamente alla specifica indennità prevista dalla disposizione censurata, il rimettente ritiene che essa intervenga su un aspetto della retribuzione riconducibile alla materia «ordinamento civile», poiché istituisce una spesa a carico del bilancio regionale per il personale che richiede «risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali».

Il rimettente afferma, infine, che la disposizione censurata, pur risalente nel tempo, continua ad esplicare la propria efficacia anche nel corso dell'esercizio finanziario 2020, gravando sui risultati finanziari finali e, conseguentemente, sul rendiconto regionale oggetto di parifica, in quanto le norme sospettate di illegittimità costituzionale «incidono sull'an della spesa regionale e sul suo quantum; esse istituiscono una nuova area contrattuale di dipendenti pubblici della Regione Molise e ne prevedono il trattamento economico: in mancanza di dette norme, l'area o il suo trattamento non avrebbero alcun titolo ad essere riconosciuta o erogato». Pertanto, ai fini della parifica del rendiconto generale regionale per l'esercizio 2020, tale spesa non può essere verificata nella sua legittimità finché non sia sciolto il dubbio di legittimità costituzionale che interessa le norme che costituiscono il titolo legale di tale spesa.

Secondo la Corte la questione è fondata nel merito in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost..

Nel ricondurre costantemente la disciplina del rapporto di lavoro del pubblico impiego “privatizzato”, ovvero, più propriamente “contrattualizzato”, compreso quello dei dipendenti regionali, alla materia dell'ordinamento civile, in relazione ai parametri interposti costituiti dalle disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 (artt. 2, 40 e 45), la Corte ha evidenziato la funzione che queste assegnano alla autonomia collettiva, definendo il rapporto tra i livelli della contrattazione e assegnando a quella integrativa la determinazione del trattamento economico accessorio, nel rispetto dei limiti e vincoli previsti dal CCNL.

L'istituzione di un'apposita area quadri si configura come lesiva delle prerogative assegnate dal legislatore statale alla contrattazione collettiva nazionale, cui sola compete la definizione del sistema di classificazione del personale. La Corte osserva che, nel settore del lavoro pubblico, per rispondere a mansioni analoghe a quelle ricoperte dai "quadri intermedi" nel settore privato, la contrattazione collettiva non ha provveduto a configurare la categoria dei "quadri", ma ha, invece, individuato e definito incarichi di elevata professionalità e responsabilità da assegnare ai dipendenti in possesso di determinati requisiti. Si tratta delle "posizioni organizzative" e, nei più recenti sviluppi della contrattazione dei comparti del settore pubblico, delle aree, configurate nell'ambito del sistema di classificazione del personale, delle "elevate professionalità" e di "elevata qualificazione", previste, rispettivamente, nel comparto Funzioni centrali dal CCNL per il triennio 2019-2021, stipulato il 9 maggio 2022, e nel comparto Funzioni locali dall'ipotesi di contratto collettivo, sottoscritta il 4 agosto 2022¹. Tali incarichi sono caratterizzati dalla transitorietà e revocabilità e non dal riconoscimento, in via permanente, di una qualifica o del definitivo inserimento in una specifica categoria di lavoratori subordinati nell'ambito del pubblico impiego, come invece previsto dalla disposizione regionale censurata.

La Corte rileva, inoltre, che la normativa statale, nello specifico l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 che stabiliva in modo inequivocabile la competenza della contrattazione collettiva a definire il sistema di classificazione del personale e le relative aree contrattuali, era già operante all'epoca della emanazione dell'intervento normativo oggetto di censura e delle sue successive modifiche.

Risulta, pertanto, evidente che l'introduzione e la disciplina di un'indennità per il personale interessato, che si colloca fuori dalle previsioni della contrattazione collettiva, collidano di per sé con la disciplina del rapporto di pubblico impiego, come definita dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile (ex plurimis, sentenza n. 232 del 2019). La disposizione regionale lede l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché introduce una voce di spesa per il personale a carico della finanza regionale avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, con conseguente incidenza sull'equilibrio finanziario dell'ente (sentenza n. 112 del 2020) e lesione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della corretta gestione della finanza pubblica allargata (sentenza n. 138 del 2019).

La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29-bis per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost., restando assorbita la censura relativa alla lesione dell'art. 97, primo comma, Cost.

Dichiara, invece, l'inaammissibilità della questione in riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per assenza di adeguata argomentazione. Il rimettente, infatti, non ha individuato gli specifici principi di coordinamento della finanza pubblica che sarebbero concretamente violati dalla disposizione censurata né gli eventuali parametri interposti, limitandosi ad affermare in modo generico che la disposizione regionale determina una spesa che, nel superare i limiti posti dalla legislazione statale, lede perciò stesso obiettivi di finanza pubblica.

¹ [ndr] In data 16 novembre 2022 è stato sottoscritto il contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del personale del comparto Funzioni locali per il triennio 2019-2021.