

Sentenza della Corte costituzionale n. 250/2020.

Materia: Ordinamento civile, coordinamento della finanza pubblica, ordinamento e organizzazione degli uffici, armonizzazione dei bilanci pubblici.

Parametri invocati: articoli 3, 51, 97, 117, commi secondo, lettere e) e l), e terzo, Cost.; articolo 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta); articolo 7, commi 5bis e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); articolo 22, commi 8 e 15, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche); articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122; articolo 18, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42);

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 1, comma 4, e 2 della legge regionale 27 marzo 2019, n. 1 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e l'articolo 6, commi 6 e 7, della legge regionale 24 aprile 2019, n. 4 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali).

Esito: non fondatezza e illegittimità costituzionale

Con sentenza n. 250/2020, depositata in data 26 novembre 2020, la Corte costituzionale si è pronunciata sui ricorsi nn. 67/2019 e 75/2019 promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso gli articoli 1, comma 4, e 2 della legge regionale 27 marzo 2019, n. 1 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e l'articolo 6, commi 6 e 7, della legge regionale 24 aprile 2019, n. 4 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali).

La Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 4, della l.r. 1/2019 e dell'articolo 2 della medesima l.r. 1/2019. Parimenti non fondata è stata ritenuta la questione di legittimità dell'articolo 6, comma 7, della l.r. 4/2019, che ribadisce l'efficacia e validità della norma di cui al precitato all'articolo 1, comma 4, della l.r. 1/2019. La Corte ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 6, della l.r. 4/2019. In particolare:

1. La questione di costituzionalità dell'articolo 1, comma 4, della l.r. 1/2019, che consente agli enti locali di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 70 per cento della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009 per le medesime finalità, era stata sollevata per asserito contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, e con l'articolo 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, oltre ad per eccedenza dei limiti imposti alla competenza legislativa della

Regione dall'articolo 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), secondo cui detta competenza deve essere esercitata "[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica".

Sotto il profilo dell'ordinamento civile, a venire in considerazione era, secondo il ricorrente, la normativa statale interposta che prevede un divieto, per gli enti locali, di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa a decorrere dal 1° luglio 2019 (articoli 7, commi 5bis e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e 22, comma 8, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche)). Il principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica asseritamente violato veniva invece individuato, dal ricorrente, nel limite previsto dalla normativa statale del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 (articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122).

La Corte ha, sul punto, convenuto con le argomentazioni della difesa regionale, secondo cui la norma regionale deve essere intesa nel senso di consentire alle amministrazioni regionali la stipula dei contratti in oggetto solo entro il 30 giugno 2019, in conformità, pertanto, del termine previsto dalla disposizione statale. Risulta quindi correttamente esercitata la competenza regionale in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici. Quanto al limite del 70 per cento della spesa storica, la Corte ha ribadito, richiamando le sue precedenti pronunce in materia (sentenze nn. 173/ 2012 e 260/2013 e ordinanza 267/2020) che esso non trova diretta applicazione alla Regione, atteso lo specifico quadro regolatorio in materia di concorso della medesima Regione all'assolvimento degli obblighi derivanti dalle misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale (cfr. accordo tra lo Stato e la Regione in data 11 novembre 2010, i cui contenuti sono stati recepiti dall'articolo 1, commi 160 e seguenti della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Legge di stabilità 2011), e accordo tra lo Stato e la Regione in data 16 novembre 2018, i cui contenuti sono stati recepiti dall'articolo 1, commi da 876 a 879, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019/2021).

Le stesse considerazioni e conclusioni cui la Corte è pervenuta nei confronti della questione di legittimità costituzionale del richiamato articolo 1, comma 4, della l.r. 1/2019 sono state fatte valere dalla Corte con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 7, della l.r. 4/2019, nella parte in cui ribadisce l'efficacia e validità della norma di cui al precitato all'articolo 1, comma 4, della l.r. 1/2019. La già ravvisata non applicabilità diretta alla Regione della disposizione dettata dall'articolo 9, comma 28, del d.l. 78/ 2010 comporta difatti la non configurabilità, neppure ad opera della disposizione in esame, della lesione costituzionale dedotta dal ricorrente.

2. La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della l.r. 1/2019, che differisce di un anno, ovvero al 2021, il triennio di operatività (2018-2020) della disciplina relativa alle progressioni verticali previsto dall'articolo 22, comma 15, del d.lgs. 75/2017, era stata sollevata per asserito contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva allo Stato la competenza in materia di ordinamento civile, con l'articolo 3 Cost., in quanto la norma regionale introdurrebbe una disciplina di favore per il personale della sola Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con gli articoli 51, primo comma, e 97, quarto comma, Cost., in riferimento al principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione e di accesso al pubblico impiego mediante concorso, oltre che per

eccedenza dei limiti imposti alla competenza legislativa della Regione dall'articolo 2 dello Statuto.

Riteneva, a tale riguardo, il ricorrente che la normativa statale interposta (articolo 22, comma 15, del d.lgs. 75/2017), nel prevedere, operando nei confronti dei dipendenti già in servizio, una disciplina delle progressioni di carriera diversa da quella regionale (che, fermo restando il periodo triennale di vigenza, differire di un anno l'operatività della disposizione statale), integrasse un aspetto regolatorio del rapporto di pubblico impiego contrattualizzato afferente non a profili organizzativi ma alla materia dell'ordinamento civile.

Questa lettura non è stata condivisa dalla Corte, secondo cui la disposizione impugnata costituisce esercizio della competenza regionale in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici. Ciò in quanto: "La disposizione regionale non incide sulla struttura disposizione statale, ovvero sui requisiti per accedere alle progressioni verticali né sul procedimento previsto, limitandosi a differirne l'operatività di un anno", per criticità connesse alla attuazione della norma statale che la Corte ha ritenuto oggettivamente accertate, il cui superamento, per effetto dell'intervento normativo della Regione che consente di "evitare gli effetti pregiudizievoli per il personale interessato, che altrimenti conseguirebbero dalla riduzione a due anni del lasso temporale di tre anni della operatività della disciplina prevista dalla disposizione statale". Si è, dunque, secondo la Corte, "in presenza di un intervento espressione dell'autonomia regionale volto ad adattare a specifiche motivate esigenze l'assetto normativo dettato dall'ordinamento statale con l'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017 (peraltro successivamente modificato in senso conforme alla disciplina regionale impugnata dall'articolo 1, comma 1ter, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, proprio sostituendo le parole "[p]er il triennio 2018-2020" con quelle "[p]er il triennio 2020-2022", oltre che elevando al 30 per cento la misura del 20 per cento dei numeri di posti per tali procedure selettive rispetto al numero previsto nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria), adeguando il periodo di vigenza da esso previsto alla peculiare situazione verificatasi nell'ambito regionale".

3. La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 6, della l.r. 4/2019, che differisce al 31 maggio 2019 il termine di approvazione da parte degli enti locali regionali del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018, era stata sollevata per asserito contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva allo Stato, nell'ambito della materia della armonizzazione dei bilanci pubblici, la determinazione unitaria del termine per l'approvazione del rendiconto da parte delle amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali, attraverso il parametro interposto dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), secondo cui le amministrazioni pubbliche approvano il rendiconto o il bilancio di esercizio entro il 30 aprile dell'anno successivo.

Sul punto, la Corte ha innanzitutto e tra l'altro ritenuto non fondata l'eccezione inammissibilità della questione per difetto di interesse: permane, infatti, secondo la Corte, anche a seguito del decorso del termine del 31 maggio 2019 – previsto dalla disposizione regionale impugnata per l'approvazione dei rendiconti – l'interesse del ricorrente a conseguire una declaratoria, anche al fine di evitare la possibilità di interventi normativi replicativi ovvero emulativi di quello regionale impugnato. Inoltre, secondo la Corte, costituisce preciso interesse dello Stato conseguire la rimozione dall'ordinamento della specifica disposizione impugnata, a prescindere dalla vigenza, come rimarcato dalla Regione, dell'articolo 29 (Termine di approvazione dei documenti contabili degli enti locali), comma 1, della legge regionale 1

dicembre 2015, n. 19 (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018), secondo cui: “[g]li enti locali approvano i documenti contabili entro i termini previsti dalla normativa statale vigente, salvo diversa previsione di legge regionale”) che ne costituirebbero il presupposto di legittimazione. Una lettura costituzionalmente compatibile della predetta disposizione induce difatti a ritenere che essa “non può legittimare interventi normativi della Regione che stabiliscano una diversa disciplina di aspetti così fondamentali dettati dalla normativa statale, poiché ciò determinerebbe la sostanziale elusione di quanto disposto dal ricordato ultimo periodo dell’art. 1 del d.lgs. n. 118 del 2011, come sostituito dall’art. 1 del d.lgs. n. 126 del 2014 a tutela dell’effettività del principio costituzionale dell’armonizzazione dei bilanci pubblici (in tal senso, la già richiamata sentenza n. 80 del 2017). Conseguentemente le misure adottabili in base alla predetta normativa regionale vanno circoscritte ad aspetti che completano e integrano la disciplina statale e che siano oggettivamente e strettamente correlati e funzionali a specifiche esigenze locali. Nel merito, la Corte ha ritenuto la questione fondata, richiamando, a supporto della decisione, le precedenti sentenze con le quali (sentenze nn. 80/2017, 6/2017, 184/2016, 40/2014, 39/2014 e 60/2013) è stato evidenziato che la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale, risulta funzionale a realizzare la unitaria rappresentazione dei dati della contabilità nazionale, e si impone anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto parti della “finanza pubblica allargata”. In questa prospettiva, il differimento del termine di uno degli adempimenti cardine di tale ciclo, quale è l’approvazione del rendiconto della gestione, non configura uno scostamento meramente formale (non rilevando, secondo la Corte, che lo scostamento stabilito dalla disposizione impugnata sia di un solo mese tanto più ove si consideri che il giudizio afferisce a profili di competenza), atteso che “la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale” e alla redazione delle connesse manovre finanziarie, operazioni che richiedono la previa conoscenza da parte dello Stato di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei (in tal senso, sentenza n. 184 del 2016). Da qui “l’esigenza ineludibile, ai fini dell’attuazione del principio dettato dall’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che sia lo Stato a determinare una data unica e comune anche per l’approvazione del rendiconto da parte delle amministrazioni pubbliche, e che solo lo Stato possa, quindi, disporre un differimento dei termini previsti in via ordinaria per l’approvazione dei documenti di bilancio, ivi compreso il rendiconto, a ragione di sopraggiunte rilevanti esigenze”.