

Sentenza della Corte costituzionale n. 247/2021

Materia: Impiego pubblico; coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: Articoli 81, 97 e 117, comma terzo, Cost.; articolo 1, commi 557, 557bis e 557quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007).

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Rimettente: Corte dei conti

Oggetto: dell'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.

Con sentenza n. 247 del 2021, depositata in data 21 dicembre 2021, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'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), 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'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (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.

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata incidentalmente dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto della medesima Regione per l'esercizio finanziario 2018.

La Corte dei conti aveva preliminarmente rilevato come il risultato di amministrazione del rendiconto 2018 evidenziasse un notevole disavanzo (euro 22.270.848,97), con una tendenza al peggioramento per il 2019 (previsione: euro 46.851.307,46). Incoerentemente con questo dato, almeno dal 2015 il bilancio regionale esprimeva un progressivo e costante aumento della spesa per il personale, passata da circa 55,9 milioni di euro nel 2015, a circa 72 milioni di euro nel 2018.

Detto aumento si sarebbe peraltro associato a "eccentriche costruzioni" contabili per effetto delle quali talune spese sarebbero state espunte dal calcolo complessivo di quelle che rilevano ai fini del rispetto dei limiti di cui all'articolo 1, commi 557 e seguenti, della l. 296/2006, secondo cui ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, con un contenimento che, a decorrere dall'anno 2014 deve essere garantito, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, con riferimento al valore medio del triennio 2011-2013.

Una delle predette espunzioni sarebbe stata prevista dalla norma censurata.

Occorre a tale riguardo premettere le Comunità montane sono state soppresse, nella Regione Basilicata, dalla l.r. 33/2010. Dal 1° maggio 2012 al 31 dicembre 2017, il personale delle ex Comunità montane avrebbe dovuto essere collocato, ai sensi dell'articolo 28 della l.r. 17/2011, in un "Ruolo speciale ad esaurimento", (ciò che, secondo la rimettente, avrebbe sin da allora comportato una gestione "extra-vincoli finanziari" delle correlate spese, anomalia oggetto di

numerosi rilievi da parte della medesima sezione regionale, fin dal primo giudizio sulla parificazione del rendiconto 2012). Ai sensi dell'articolo 36 della l.r. 16/2012 avrebbe poi dovuto essere approvato un piano di mobilità per la definitiva ripartizione del personale a tempo indeterminato delle sopresse Comunità montane nelle dotazioni organiche dei Comuni convenzionalmente aderenti nell'Area programma, poi confluite nelle costituende Unioni di Comuni. Le risorse destinate al trattamento economico fondamentale avrebbero dovuto essere trasferite dalla Regione alle Aree programma (nonché alle Unioni di Comuni) destinatarie della mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato delle ex Comunità montane.

Questo progetto non si è però mai realizzato. Per effetto della norma censurata, il legislatore lucano ha invece previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2018, la riassunzione in capo alla Regione delle funzioni delegate a seguito della soppressione delle Comunità montane e la cessazione del menzionato ruolo speciale ad esaurimento. Tale trasferimento avrebbe comportato, secondo quanto affermato dalla rimettente, la rideterminazione della dotazione organica della Regione, il riassorbimento del personale con qualifica dirigenziale a valere sulle posizioni vacanti del ruolo unico regionale, nonché l'ampliamento del fondo per la contrattazione decentrata del personale della Regione con le risorse destinate al personale collocato nell'albo speciale.

Senonché, prevedendo 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'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza, la Regione, secondo la rimettente, avrebbe portato a sistema la gestione extra-vincoli finanziari delle spese relative al personale inserite nel ruolo speciale ad esaurimento.

La Corte costituzionale ha ritenuto le questioni di legittimità costituzionale fondate. La Corte ha innanzitutto riconosciuto, con riferimento alle evocate norme interposte di cui all'articolo 1, commi 557, 557bis e 557quater, della l. 296/2006, la natura di principi generali di coordinamento della finanza pubblica che tutti gli enti devono osservare, in quanto diretti ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa mediante la previsione di sanzioni nel caso di inosservanza delle prescrizioni di contenimento. Inoltre, la Corte ha escluso che l'operazione prevista dalla disposizione censurata potesse essere finanziariamente neutra in considerazione della circostanza, evidenziata dalla difesa della Regione, che quest'ultima ha sempre contribuito al finanziamento del personale delle ex Comunità montane, confluito a partire dal 2012 nel ruolo speciale ad esaurimento. Secondo la Corte, al contrario, il fatto che detto personale sia sempre stato escluso, sin dal suo inserimento nel ruolo speciale ad esaurimento, dal calcolo della spesa complessiva del personale corrobora la tesi sostenuta dal rimettente, ossia che tale ruolo speciale ad esaurimento abbia rappresentato un espediente contabile, al fine di eludere i vincoli di spesa in materia di personale. L'accoglimento della questione consente, secondo la Corte, di far riemergere le voci di spesa che 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.

L'illegittimità costituzionale della norma regionale è stata quindi pronunciata per contratto con l'articolo 117, comma terzo, Cost., che attribuisce allo Stato la competenza a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. Poiché la disposizione censurata provoca una duplice espansione della spesa, sia in termini di aggravio di oneri, sia in termini di erosione di risorse – in entrambi i casi, in assenza di legittima copertura – la Corte ha inoltre ritenuto violati anche gli articoli 81 e 97, primo comma, Cost.. Infatti, la competenza dello Stato a fissare i *principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica* "rappresenta uno strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica, nonché il

rispetto degli impegni assunti anche a livello sovranazionale, a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio". In quest'ottica, 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", derivandone che l'esclusione delle spese sostenute per il personale delle ex Comunità montane dai limiti di finanza pubblica stabiliti dallo Stato "non solo viola il parametro di competenza di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ma, incidendo sulla corretta copertura delle stesse, determina anche la lesione indiretta dei parametri finanziari di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., mettendo a repentaglio il già fragile equilibrio del bilancio della Regione Basilicata".