

Sentenza: 6 luglio 2021, n. 171

Materia: coordinamento della finanza pubblica - impiego pubblico

Parametri invocati: art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, in relazione all'articolo 33, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto)

Esito:

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto);

- infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale del Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1 della legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto), in riferimento all'articolo 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 33, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58.

L'articolo 1 della predetta legge regionale, rubricato «Disposizioni per l'assunzione di personale in base alla sostenibilità finanziaria», prevede al comma 1 che «[a]l fine di dare attuazione all'articolo 33, comma 1 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 “Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi”, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, la Regione determina cumulativamente la spesa del personale della Giunta regionale e del Consiglio regionale come, allo stato, definita dall'articolo 2, comma 1, lettera a) del Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Pubblica Amministrazione 3 settembre 2019».

Il comma 2 dell'impugnato articolo 1 prevede che, a partire dal 2020, al fine di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i rispettivi piani triennali dei fabbisogni di personale, applicabili rispettivamente alla Giunta e al Consiglio, i relativi limiti di spesa sono determinati ripartendo la spesa massima complessiva determinata in applicazione del richiamato decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la Pubblica amministrazione del 3 settembre 2019 (Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato delle regioni), «in misura proporzionale alla rispettiva spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato», stabilendo altresì che Giunta e Consiglio applicano gli incrementi previsti dall'articolo 5 del medesimo decreto, con riferimento ciascuno alla propria spesa di personale registrata nel 2018.

Il successivo comma 3 prevede che l'Ufficio di presidenza del Consiglio e la Giunta «possono stipulare intese volte a definire diverse forme di riparto per il rispettivo utilizzo della capacità assunzionale della Regione», fermo restando il rispetto del limite di spesa massima complessiva stabilito dal comma 2.

Il ricorrente deduce che la normativa regionale impugnata, intervenendo in materia di facoltà assunzionali delle Regioni a statuto ordinario, violerebbe sia l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in materia di ordinamento civile, il quale riserverebbe alla competenza esclusiva dello Stato la regolazione dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile, sia il terzo comma del medesimo articolo, in materia di coordinamento della finanza pubblica, con riferimento ai principi recati dall'articolo 33, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2019, come convertito, e successivamente attuato dal decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la pubblica amministrazione 3 settembre 2019.

La citata normativa statale, evocata come parametro interposto, consentirebbe alle Regioni a statuto ordinario di effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato sino a una spesa complessiva per tutto il personale dipendente «non superiore al valore soglia definito come percentuale, anche differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati» (articolo 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito).

Sostiene il ricorrente che la disposizione regionale impugnata, nell'applicare i richiamati valori soglia anche al Consiglio e alla Giunta regionale, determinerebbe «il venir meno della certezza della sostenibilità finanziaria a regime della spesa di personale e del rispetto degli equilibri di bilancio», elementi che costituirebbero principi cardine in materia di capacità assunzionali delle Regioni.

La Corte respinge alcune eccezioni sollevate da entrambe le parti, dichiara inammissibile la questione di legittimità sollevata in riferimento all'articolo 117, comma secondo, lettera l) della Costituzione per mancanza di argomentazioni (ex plurimis, sentenza 25 del 2021) e procede ad una breve ricostruzione del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

L'articolo 33 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, introduce per le Regioni (comma 1) e per i Comuni (comma 2) una nuova e diversa regola assunzionale rispetto al passato, «non più legat[a] alle cessazioni e alle assunzioni degli anni precedenti, ma alla “sostenibilità finanziaria” delle medesime assunzioni, ancorata a valori soglia riferiti alla spesa complessiva per tutto il personale dipendente» (sentenza n. 273 del 2020). La facoltà assunzionale dell'ente viene, quindi, calcolata sulla base di un valore soglia, definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati dall'ente.

Per quanto riguarda le Regioni, il citato decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la pubblica amministrazione 3 settembre 2019 – in attuazione dell'articolo 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito – ha determinato i valori soglia in relazione alle diverse fasce demografiche, sulla base dei quali determinare le relative assunzioni. Le Regioni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia possono incrementare la spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale – fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio – sino a una spesa del personale complessiva, rapportata alle entrate correnti, inferiore ai richiamati valori soglia e ferme restando determinate percentuali massime di incremento.

Si tratta pertanto di un principio di coordinamento della finanza pubblica dal carattere innovativo, che riconosce ampi margini di flessibilità per gli enti territoriali, in termini di responsabilizzazione, specie «sul versante della riscossione delle entrate, il cui gettito medio nel triennio potrà, se in aumento, offrire anche ulteriori spazi assunzionali» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione del 30 aprile 2020, n. 32/2020/PAR).

Rispetto alla lesione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, la Corte ha dichiarato la questione non fondata.

Secondo la Corte, la scelta del legislatore veneto di applicare i predetti valori soglia anche al personale del Consiglio regionale e della Giunta non si pone in contrasto con il tenore testuale della

disposizione statale richiamata come parametro interposto, ma, piuttosto, è in linea con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica da quest'ultima recato. L'articolo 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, infatti, prevede espressamente che, ai fini del calcolo del valore soglia, si deve considerare la «spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione».

Pertanto, assoggettare anche la spesa del personale della Giunta e del Consiglio regionale ai nuovi valori soglia, determinati complessivamente per tutto il personale regionale, risulta conforme alla testuale applicazione del richiamato principio.

Tale scelta è peraltro coerente con la costante giurisprudenza costituzionale in materia di limiti alla spesa per il personale, ed è altresì coerente con il principio contabile di unità del bilancio, di cui all'Allegato 1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «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» (principi contabili numeri 2 e 4).

La Corte richiama le proprie decisioni in materia di spesa per i gruppi consiliari con cui ha ribadito che nel rendiconto generale della Regione confluiscono anche i singoli bilanci degli stessi, «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 del 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 del 2015). In questo senso la Corte cita anche la deliberazione del 22 novembre 2018, n. 130/2018/PAR della Corte conti, sezione regionale di controllo della Campania, in cui è stato chiarito che la presenza di un distinto bilancio consiliare «non rompe l'unità giuridica e finanziaria della regione», il cui bilancio unitariamente finanzia il proprio Consiglio regionale, benché dotato di autonomia contabile e organizzativa.

In altri termini, afferma la Corte, poiché per il calcolo del valore soglia le voci rilevanti devono essere ricavate dal rendiconto consolidato, e in esso confluiscono i bilanci di Giunta e Consiglio, tanto vale a dimostrare la coerenza della normativa regionale impugnata con i principi contabili richiamati.

Pertanto la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge regionale del Veneto n. 29 del 2020, promossa in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e in relazione all'articolo 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito.