

Giudizio di parificazione e riserva statutale del trattamento economico e previdenziale dei pubblici dipendenti

Con l'arresto in commento la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di un articolato dettato normativo, inerente al trattamento economico (e, per via mediata, previdenziale) dei dipendenti della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e della Provincia autonoma di Bolzano.

Il complesso delle norme dettato aveva sostanzialmente disposto, a beneficio del personale interessato, la trasformazione, dopo un periodo di sei anni, di parte delle indennità correlate alla funzione dirigenziale in un assegno fisso e continuativo, pertanto pensionabile.

Deve essere premesso, al riguardo, che le norme in questione sono state sottoposte alla cognizione della Corte costituzionale da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, in occasione del giudizio di parificazione (su tale punto si avrà modo di tornare in senso ancora più esplicito, considerando la particolare rilevanza della questione) (1), con ordinanze in data 25 luglio 2018, nn. 4 e 5.

(1) Occorre sottolineare il peculiare assetto della sezione regionale di controllo all'interno della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, che risente ovviamente della *duplice specialità* di tale regione (in quanto regione autonoma a statuto specia-

Nel dettaglio, le norme scrutinate (rappresentative di una complessa vicenda storico-giuridica) erano strutturate come segue.

L'art. 1 della l. prov. n. 9/2017, nel ridefinire l'*indennità di dirigenza*, già prevista dalla l. prov. 23 aprile 1992, n. 10, e disciplinata dalla contrattazione collettiva, aveva trasformato tale voce stipendiale in un'*indennità di posizione*, a sua volta articolata in una parte fissa (pari al quaranta per cento del valore complessivo dell'*indennità*) e in una parte variabile.

L'ultimo periodo di tale disposizione aveva inoltre disposto che *“Dopo almeno sei anni di incarico dirigenziale, la sola parte fissa dell'indennità di posizione si trasforma, alla cessazione dell'incarico, in assegno personale pensionabile in base al sistema retributivo”*.

Un'ulteriore anomalia era data da una serie di previsioni che avevano introdotto la retroattività delle relative disposizioni, al fine di consolidare *ex post* quanto già attuato, in punto di prassi, nella contrattazione di comparto per il personale dirigenziale della Provincia autonoma di Bolzano.

Tali erogazioni non erano, nel corso degli anni, comunque sfuggite alle locali sezioni regionali.

Sotto il versante del controllo, infatti, sempre le Sezioni riunite, nei tre precedenti giudizi di parificazione, avevano rilevato la nullità delle conferenti disposizioni contrattuali e, conseguentemente, disposto l'esclusione dalla parificazione (parziale) dei conseguenti capitoli di spesa.

Al livello della responsabilità amministrativa, invece, la locale sezione giurisdizionale (2) aveva irrogato una sentenza di condanna nei confronti dei dirigenti responsabili della sottoscrizione dei contratti collettivi, che avevano comportato una serie di indebiti pagamenti dall'1 giugno 2011 al 31 marzo 2016.

Nel dettaglio, le disposizioni di consolidamento retroattivo degli effetti erano dati dalla stessa l. prov. N. 9/2017, secondo cui erano fatti salvi *“gli effetti giuridici già prodotti e gli effetti economici già maturati, sino all'1 giugno 2018, a seguito dei meccanismi di trasformazione graduale dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile in base al sistema retributivo, in applicazione dell'articolo 28 della legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10, e dei contratti collettivi”*. Previsione analoga era contenuta nell'art. 2, c.

le ai sensi dell'art. 116 Cost. e in quanto contraddistinta, ai sensi della citata disposizione, ma anche della l. cost. 26 febbraio 1048, n. 5, da due province autonome sostanzialmente equiparabili a enti di rilievo regionale). L'esercizio delle funzioni di controllo è disciplinato in tale territorio dal d.p.r. 15 luglio 1988, n. 305, che ha pertanto istituito sezioni di controllo nelle province autonome di Trento e di Bolzano. Il d.p.r. n. 305/1988 prevede comunque, all'art. 10, c. 1, che *“Il rendiconto generale della regione e quello delle province di Trento e di Bolzano sono parificati dalle Sezioni riunite nella Regione Trentino-Alto Adige, con un collegio composto dalle sezioni di controllo delle province di Trento e di Bolzano in adunanza congiunta”*.

(2) Corte conti, Sez. giur. reg. Trentino-Alto Adige (Bolzano), 15 dicembre 2017, n. 52.

1, secondo periodo, della medesima legge, in materia di indennità di coordinamento e indennità per dirigenti sostituiti. L'art. 17, c. 2, l. prov. n. 9/2017 aveva esteso tali effetti alla figura del direttore generale, mentre la successiva l. prov. n. 1/2018, all'art. 1, con una disposizione espressamente qualificata di interpretazione autentica, aveva stabilito che le norme preesistenti, puntualmente elencate, e le disposizioni contrattuali in vigore *“si interpretano nel senso che le erogazioni avvenute in forza dei meccanismi di trasformazione graduale dell'indennità di funzione e di coordinamento e di quella per dirigenti sostituiti per il personale degli enti facenti parte dell'intercomparto provinciale in assegno personale pensionabile sono da considerare, sin dalla sua istituzione, elemento fisso e continuativo della retribuzione. A tal fine, conservano piena legittimità ed efficacia, senza soluzione di continuità, le norme in materia dei contratti collettivi, di comparto ed intercompartimentali, anche in attuazione del principio di conservazione dei trattamenti economici fondamentali ed accessori”*.

In relazione ai dipendenti regionali la l. reg. n. 11/2017 (legge regionale di stabilità 2018), all'art. 4, c. 1, terzo periodo aveva previsto che *“Dopo almeno sei anni di incarico di preposizione alle strutture organizzative o loro articolazioni, la sola parte fissa dell'indennità di posizione si trasforma, alla cessazione dell'incarico, in assegno personale pensionabile in base al sistema retributivo”*. Infine, con il c. 3 il legislatore regionale aveva disposto la consueta clausola di salvezza, secondo cui *“Sono fatti salvi gli effetti giuridici già prodotti e gli effetti economici già maturati, sino all'1 gennaio 2018, a seguito dei meccanismi di trasformazione graduale della retribuzione di posizione e dell'indennità di direzione in assegno personale pensionabile, in applicazione dei contratti collettivi. L'assegno personale pensionabile già maturato ai sensi del presente comma non è cumulabile con l'indennità di posizione di cui al comma 1”*.

Evidente, in base a quanto descritto, risulta allora non solo l'invasione delle competenze proprie dello Stato censurata dalle locali Sezioni riunite con prospettazione accolta dalla Corte costituzionale, ma anche il contrasto con norme di sistema in materia di pubblico impiego e previdenza.

Sotto il primo versante, l'art. 7, c. 5, d.lgs. n. 165/2001 prevede che *“Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese”* (principio evidentemente violato dalla previsione di indennità correlate allo svolgimento di funzioni dirigenziali, erogate anche in assenza dello svolgimento dell'incarico). Il riferimento (reiterato) alla pensionabilità con il sistema retributivo determinava per contro un irrimediabile contrasto con la l. 8 agosto 1995, n. 335, e successive modificazioni, che, anche nell'ottica di alleviare le prestazioni contributive a carico delle pubbliche amministrazioni e di quelle previdenziali a carico del sistema pensionistico, avevano ridefinito *ex novo* il tema.

Importante sottolineare anche gli elementi di ammissibilità e rilevanza della questione di cui la Corte costituzionale ha riscontrato la sussistenza. La pronuncia si inserisce infatti in un solco ormai consolidato della giurisprudenza costituzionale, relativo alla possibilità per le sezioni regionali di controllo della Corte di sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'ambito del giudizio di parificazione.

Esse possono ormai essere anche relative ai “*parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, poiché in tali casi la regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse*”, sulla scorta di quanto affermato in prima battuta da Corte cost. 9 novembre 2018, n. 196 (3). Come noto, infatti, ferma restando la possibilità, per le sezioni della Corte dei conti competenti alla parificazione del bilancio, di sollevare questione di legittimità costituzionale, l'ambito delle questioni ammissibili (e, conseguentemente, considerate rilevanti ai fini del giudizio di parificazione) ha subito una significativa evoluzione, in quanto originariamente ristretta alle sole violazioni dell'art. 81 Cost. e, successivamente, dell'art. 119 Cost., sotto il profilo dell'applicazione delle norme di coordinamento della finanza pubblica.

In relazione alla tematica della rilevanza della questione, degna di nota è anche l'affermazione della Corte costituzionale che disattende l'argomentazione secondo cui “*il fatto che il rendiconto presenti un saldo positivo sanerebbe l'assenza di legittimazione delle spese*”. Perentoria infatti è l'argomentazione secondo cui l'avanzo di amministrazione non corrisponde a un mero utile economico-patrimoniale, ma costituisce un risultato finanziario disciplinato sia per la fonte che quanto alla eventuale destinazione.

Nel merito, la pronuncia ribadisce infine la spettanza al solo legislatore statale, in forza dell'art. 117, c. 2, lett. 1), Cost., della disciplina generale concernente il trattamento giuridico economico della totalità dei pubblici dipendenti. Anche tale affermazione si inserisce in una giurisprudenza ormai consolidata (4).

Nel caso di specie, peculiare è anche il richiamo alla lett. o) del medesimo comma, in considerazione della specifica influenza sul trattamento previdenziale della qualificazione giuridica dell'assegno, e della conseguente duplice lesione degli equilibri finanziari pubblici.

ANDREA LUBERTI

* * *

(3) In questa *Rivista*, 2018, fasc. 5-6, 207 con nota di D. Morgante, *Parificazione del rendiconto da parte della Corte dei conti e autonomia finanziaria degli enti territoriali nella giurisprudenza costituzionale*.

(4) In senso analogo, oltre alla stessa sentenza Corte cost. n. 196/2018, possono essere menzionate le pronunce Corte cost. 5 dicembre 2016, n. 257, in *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2016, 3, 94; 23 luglio 2015, n. 180, in *Foro it.*, 2015, I, 3382, con nota di richiami; 3 dicembre 2014, n. 269, in *Giur. cost.*, 2014, 4596; 18 luglio 2014, n. 211, *ibidem*, 3375; 31 gennaio 2014, n. 17, in *Foro it.*, 2015, I, 1484, con nota di richiami.