



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

nella Camera di Consiglio del 12 novembre 2021

composta dai magistrati

Lucilla Valente	Presidente
Domenico Cerqua	Referendario
Ruben D'Addio	Referendario, estensore

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Molise, per l'esercizio finanziario 2020.

VISTI gli articoli 81, 97, 100, 103, 117, 119 e 134 della Costituzione, nonché gli articoli 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante "*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*", convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la legge regionale Molise 7 maggio 2002, n. 4, in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale;

VISTO il rendiconto generale per l'esercizio 2020 della Regione Molise, di cui alla proposta di legge approvata dalla Giunta Regione Molise con delibera 4 agosto 2021, n. 256 (assunta al protocollo di questa Sezione l'11 agosto 2021 al n. 2400);

VISTO l'articolo 29bis legge regionale Molise 8 aprile 1997, n. 7, introdotto dall'articolo 11 legge regionale Molise 28 maggio 2002, n. 6 e novellato dagli articoli 1 e 2 legge

regionale Molise 26 settembre 2005, n. 30, articolo 1 legge regionale Molise 29 agosto 2006, n. 22 e articoli 1 e 2 legge regionale Molise 2 ottobre 2006, n. 33;

VISTA l'ordinanza n. 35/PRES/2021 del 3 novembre 2021 con la quale il Presidente di questa Sezione ha fissato in data odierna il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020;

UDITI nella pubblica udienza del 12 novembre 2021 il Presidente della Sezione regionale Lucilla Valente, i relatori Referendario Domenico Cerqua e Referendario Ruben D'Addio, il Pubblico Ministero, nella persona del Procuratore regionale, Presidente Salvatore Nicoletta e, per la Regione Molise, il Presidente della Giunta regionale, dott. Donato Toma;

VISTA la decisione n. 80/PAR/2021 di pari data con la quale il Collegio disponendo la separazione del giudizio di parificazione limitatamente al capitolo n. 4007 (*"Indennità per personale incaricato di funzioni amministrative - Risorsa libera"*), ha parificato il rendiconto generale per l'esercizio 2020 della Regione Molise, di cui alla proposta di legge approvata dalla Giunta Regione Molise con delibera 4 agosto 2021, n. 256, con alcune eccezioni;

IN FATTO

1. L'articolo 1, comma 5, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, dispone che *"il rendiconto generale della Regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli artt. 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale"*.

Gli articoli del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti sopra richiamati si riferiscono alla parifica del rendiconto generale dello Stato ed alla procedura del giudizio di parificazione (articolo 40), col profilo contenutistico (articolo 39) e la previsione, in uno all'attività di parifica, di una relazione sul rendiconto (articolo 41).

L'estensione del giudizio di parifica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è coerente col ruolo di *"garante imparziale dell'equilibrio economico - finanziario del settore pubblico"* che il legislatore attribuisce alla Corte dei conti, confermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 60/2013, ove, richiamando precedenti arresti, si afferma

che *“alla Corte dei conti è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)”*. Infatti, il giudizio di parificazione per le Regioni a statuto ordinario è stato introdotto, *ex articolo 1, comma 1 del citato decreto-legge n. 174/2012, proprio “al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”*; pertanto, le disposizioni del predetto articolo 1 *“sono volte ad adeguare, ai sensi degli artt. 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni”*.

Con deliberazione n. 256 del 4 agosto 2021, la Giunta regionale del Molise ha adottato la proposta di legge avente ad oggetto il rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2020. Il provvedimento, ai fini del giudizio di parificazione, è stato trasmesso a mezzo p.e.c. con nota del Servizio Segreteria della Giunta reg. n. 131873 del 10 agosto 2021 (acquisito al protocollo di questa Sezione di controllo l'11 agosto 2021 al n. 2400).

In sede di valutazione complessiva dell'affidabilità dei conti e della regolarità della gestione, su capitoli di spesa selezionati mediante l'utilizzo di un campionamento statistico numerico e monetario, la Sezione ha analizzato il capitolo di spesa del bilancio regionale n. 4007 (*“Indennità per personale incaricato di funzioni amministrative – Risorsa libera”*), verificando la spesa del personale riferita alla *“area quadri”*.

Il capitolo *de quo* accoglie le indennità versate dalla Regione per il personale appartenente a detta area, regolata dall'articolo 29bis legge regionale Molise 8 aprile 1997, n. 7, a sua volta introdotto dall'articolo 11 legge regionale Molise 28 maggio 2002, n. 6 e novellato dagli articoli 1 e 2 legge regionale Molise 26 settembre 2005, n. 30, articolo 1 legge regionale Molise 29 agosto 2006, n. 22 e articoli 1 e 2 legge regionale Molise 2 ottobre 2006, n. 33.

La Regione ha rappresentato, in sede istruttoria, che *“il numero complessivo di dipendenti che beneficiano della indennità di cui trattasi è di complessive n. 211 unità, di cui n. 127 già inquadrati nella categoria D3 e n. 84 già inquadrati nella categoria D1, mentre il numero complessivo dei beneficiari della quota di “risultato” prevista dalla L.R. n. 33/2006 è pari a 237 ed è comprensivo del personale cessato nell'anno 2019”* (cfr. nota del Direttore del

Dipartimento Terzo - Servizio Risorse Umane della Regione Molise n. 153187 del 17 settembre 2021, acquisita al protocollo della Sezione n. 2692 del 20 settembre 2021).

L'esame condotto dalla Sezione nell'ambito del campionamento ha permesso di accertare che sul capitolo in parola, per l'esercizio finanziario 2020, sono stati registrati impegni di spesa per € 2.193.577,78 e disposti pagamenti per un pari importo, a fronte di stanziamenti definitivi per € 2.738.437,01 [previsti inizialmente dalla legge regione Molise 30 aprile 2020, n. 2 (bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2020-2022) ed oggetto di variazione con DD.G.R. Molise 2 luglio 2020 n. 216, 23 novembre 2020 n. 443 e 1° luglio 2021 n. 207], confluiti in economie per € 544.859,23.

Per quanto qui interessa, all'attualità l'articolo 29-bis citato sinteticamente recita al primo comma: "è istituita un'apposita "Area Quadri"; i commi successivi dettagliano, invece, le funzioni (commi 2-4) , le modalità di accesso all'area (commi 11-12) ed il trattamento economico (commi 5-10 e 13) spettanti ai c.d. "quadri", evidentemente a carico del bilancio regionale. In particolare, tale area concorre alla rimodulazione e all'armonizzazione delle funzioni amministrative assegnate al personale che richiedono professionalità lavorative qualificate e che comportano un elevato grado di responsabilità ed autonomia operativa ed organizzativa (comma 2); vi accede il personale di ruolo o comandato inquadrato nella categoria D, al maturare di un anno di servizio nella categoria e profilo professionale "D1" e "D3" nei limiti dei contingenti di posti pari a 195 (Cat. D1) e 320 (Cat. B3) (comma 11); al personale dell'area è riconosciuta, in aggiunta al trattamento economico in godimento, un'indennità annuale pensionabile, parte integrante della retribuzione (comma 5), dovuta a prescindere dagli incarichi ricoperti e non cumulabile con quella riconosciuta ai dipendenti incaricati della responsabilità di posizione organizzativa (comma 6) o con gli emolumenti accessori relativi alla produttività e ad indennità di responsabilità non rapportate ad incarichi di unità operative organiche (uffici); essa è, invece, cumulabile con le indennità che derivano da risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione delle prestazioni (comma 6-bis); sono disciplinate (comma 7) le modalità di calcolo dell'indennità, commisurata all'importo massimo della retribuzione di posizione stabilita all'articolo 10, comma 4, C.C.N.L. 22 gennaio 2004 del Comparto Regioni secondo la seguente percentuale: Personale di Cat. D profilo D1 - 50% dell'importo massimo della retribuzione di posizione; Personale di Cat. D profilo D3 - 80% dell'importo massimo della retribuzione di posizione; al fine del raggiungimento di

maggiori indici di efficienza, il 20% dell'indennità in discorso viene erogata al dipendente a seguito della valutazione positiva del rendimento (comma 10).

1.2. L'onore del vero impone di ricordare che il Presidente del Consiglio dei ministri aveva proposto ricorso alla Consulta (n. 55 del 6 aprile 2010) avverso numerosi commi dell'articolo 18 legge regionale Molise 22 gennaio 2010, n. 3, fra i quali, il comma 7 che, nel sostituire l'articolo 3, comma 6, legge regionale Molise 13 gennaio 2009, n. 1 (il quale rideterminava le percentuali indennitarie della *"area quadri"* ed è stato, poi, abrogato ex articolo 1, comma 1, legge regionale Molise n. 14/2010), disponeva che *"nelle more della revisione dei sistemi di incentivazione delle qualità delle prestazioni lavorative di cui al D.L. n. 150/2009, con effetto dal 1° gennaio 2010 e fino al 30 giugno 2010 sono ripristinate le misure percentuali delle indennità dell'istituto di cui all'art. 29-bis della legge regionale n. 7 dell'8 aprile 2017, così come rideterminate dall'art. 1 della L.R. n. 33 del 2 ottobre 2006"*; in quella sede, era stato oggetto di censure anche il comma 4 del medesimo articolo 18 (disciplina regionale dei buoni pasto per i dipendenti). Entrambe le disposizioni erano state denunciate della medesima violazione dell'articolo *"117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, sia i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile, tra i quali rientra il rapporto di impiego privatizzato, sia i contratti collettivi"*; quanto al comma 7 (che incideva temporaneamente sulla misura dell'indennità ex articolo 29bis citato), il ricorrente prospettava il contrasto con la Costituzione anche *"ipotizzando che la disciplina delle procedure e delle modalità della contrattazione collettiva sia riservata all'autonomia degli enti direttamente interessati. Infatti, nella fattispecie, il legislatore regionale non ha disciplinato il regime procedimentale della contrattazione, ma ha inciso sulla misura percentuale delle indennità da corrispondere ad una determinata categoria di personale, aspetto che deve invece essere regolato dalla contrattazione collettiva"*.

Tuttavia, all'esito del giudizio, l'arresto della Corte costituzionale 11 marzo 2011, n. 77 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo solo il comma 4; si è, invece, estinto il giudizio del comma 7 (che influiva sulla misura dell'indennità ex articolo 29bis citato) *"avendo il Presidente del Consiglio dei ministri rinunciato alla sua impugnazione nelle more del giudizio di costituzionalità"*. La rinuncia pare trovare ragione nell'abrogazione del comma 7 in questione, intervenuta *medio tempore* ad opera dell'articolo 1, comma 1, legge regionale Molise 21 luglio 2010, n. 14, insieme all'abrogazione dell'articolo 3, comma 6, legge regionale Molise 13 gennaio 2009, n. 1 su cui il primo incideva.

Se la rinuncia ha determinato il pendente giudizio di costituzionalità, non ha, tuttavia, consentito di affrontare il merito della questione controversa, ovvero la legittimità costituzionale dell'istituzione e del finanziamento della "area Quadri" di cui al richiamato articolo 29bis, che vigono intatti anche all'esito dell'abrogazione delle mere modifiche quantitative intervenute a partire dalla legge regionale del 13 gennaio 2009, n. 1.

1.3. Orbene, questa Sezione, scevra per costituzione di qualunque considerazione che non sia di puro diritto oggettivo, dubita della legittimità costituzionale, per contrasto con l'attuale articolo 117, comma 2, lettera l), nonché con gli articoli 81 e 97 Costituzione, del vigente articolo 29-bis legge regionale Molise 8 aprile 1997, n. 7, che istituisce l'area dei pubblici dipendenti regionali denominata "quadri", alla luce della clausola costituzionale che assegna, in materia di "ordinamento civile", alla legislazione esclusiva dello Stato - a monte - ed alla contrattazione collettiva - a valle -, la disciplina del rapporto di lavoro c.d. "privatizzata" dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, così ledendo i beni-valori della contabilità pubblica nella specifica materia del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti.

La questione è stata ritualmente offerta al contraddittorio delle parti da questo Giudice, sia nell'odierna udienza di parifica, sia nella precedente adunanza pubblica del 3 novembre 2021.

La Regione Molise non ha mosso argomentazioni nel merito della questione giuridica evidenziata né in sede istruttoria con la nota n. 175085 del 29 ottobre 2021, né nella successiva adunanza pubblica del 3 novembre 2021, rimettendosi alle valutazioni della Sezione; nulla ha poi argomentato nell'odierna udienza di parificazione.

Il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Molise, con memoria dell'11 novembre 2021, ha, fra l'altro, chiesto alla scrivente Sezione di "sollevare questione di costituzionalità dell'art. 29-bis della legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7, introdotto dall'art. 11 della legge della Regione Molise 28 maggio 2002, n. 6, poi modificato/integrato dalla legge Regione Molise 6 settembre 2005, n. 30 e dalla legge della Regione Molise 2 ottobre 2006, n. 33 [per contrasto: a) con l'art. 117 della Costituzione, stante la violazione della riserva di competenza esclusiva assegnata in materia al legislatore statale; b) con gli artt. 81 e 97, primo comma, della Costituzione, stante l'incidenza negativa sull'equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico], riservando all'esito la pronuncia in tema di parifica sulla spesa con-cernente la cd. "area quadri" (pp. 96 e 97), con particolare riferimento alla "previsione dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione ["g) ordinamento e organizzazione

amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”]” (p. 45), rimarcando espressamente che *“la Corte costituzionale ha statuito uno stretto binomio tra potestà legislativa (copertura giuridica) e potestà finanziaria (copertura finanziaria): laddove la Regione non disponga della potestà legislativa [esempio ordinamento civile, vicedirigenza] la stessa non ha neanche il potere di spesa (nello stesso senso anche la sentenza della Corte costituzionale n. 146/2019)”* (p. 45).

Il Collegio, con decisione n. 80/PAR/2021, ha disposto, in sede di parifica, la separazione del giudizio limitatamente al capitolo n. 4007 (*“Indennità per personale incaricato di funzioni amministrative – Risorsa libera”*) e alle poste ivi iscritte, parificando il rendiconto con alcune eccezioni.

IN DIRITTO

2. Sui precedenti in terminis

Un istituto simile a quello in parola era previsto dall’articolo 10 legge regionale Liguria 28 aprile 2008, n. 10, istitutivo della *“vice-dirigenza regionale”*. È storia che la Sezione di controllo Liguria in sede di parificazione del rendiconto 2016, esaminando il capitolo della spesa del personale, ha dubitato della legittimità costituzionale sia di tale norma - ritenendo che la materia dovesse essere regolata in maniera esclusiva dallo Stato ex articolo 117, comma 2, lettera l) Costituzione - sia dell’articolo 2 legge regionale Liguria 24 novembre 2008 n. 42 di incremento del Fondo per il trattamento accessorio del personale e destinazione al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice-dirigenza - per contrasto con quanto stabilito dalla contrattazione collettiva nazionale e di comparto, cui rinvia la competente legislazione statale. Rimessa la questione, la Consulta (sentenza 9 novembre 2018, n. 196) ha riconosciuto la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile da parte del legislatore ligure, dichiarando l’illegittimità costituzionale delle predette disposizioni.

Analoga questione, puntualmente riferita all’istituzione con legge regionale campana di fondi (cosiddetti *“Legge 20”* e *“Legge 25”*) per il finanziamento di un nuovo trattamento economico accessorio per i dipendenti regionali, è stata sollevata con ordinanza dell’8 ottobre 2018 della Sezione regionale di controllo per la Campania, in occasione del giudizio di parificazione dei rendiconti generali regionali per gli esercizi finanziari 2015 e 2016; essa è stata definita dalla Consulta (sentenza 19 giugno 2019, n. 146) con pari riconoscimento di violazione dei precetti costituzionali di distribuzione della

competenza legislativa e di tutela del bene pubblico di bilancio, nonché conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale.

La Sezione ritiene le situazioni appena descritte sovrapponibili a quella sussistente nell'ambito legislativo molisano, ove l'articolo 29bis citato istituisce "l'Area quadri", invadendo la competenza esclusiva statale, e determina un illegittimo effetto espansivo della spesa del personale, aumentando *contra Constitutionem* le risorse destinate alla retribuzione del personale dipendente regionale.

3. Sulla questione di costituzionalità in esame

Sulla scia di quanto si è esposto e si esporrà, dunque, questo Giudice dubita delle predette norme di legislazione regionale molisana, in rapporto al canone *ex* articolo 117, comma 2, lettera l), Costituzione combinato coi valori di cui agli articoli 81 comma 4 (attuale comma 3) e 97, comma 1, Costituzione.

Tale fondato dubbio di costituzionalità preclude alla Sezione di controllo scrivente, prima che sul punto si sia pronunciata in via definitiva la Corte costituzionale, di parificare il capitolo di spesa del bilancio regionale n. 4007 ("*Indennità per personale incaricato di funzioni amministrative - Risorsa libera*"), ove trovano imputazione le spese per le competenze riconosciute ai dipendenti collocati nella "area Quadri" in esame.

Nel seguito si offrirà puntuale dimostrazione della legittimazione di questa Corte ad adire il Giudice delle Leggi, della rilevanza della questione nel giudizio in corso, nonché della (*scilicet*, ben più che) non manifesta infondatezza di tali dubbi di costituzionalità, irrisolvibili in via meramente ermeneutica.

4. Sulla legittimazione della remittente Sezione regionale di controllo

Valga riportarsi, circa la legittimazione di questa Sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione del rendiconto regionale, alle considerazioni svolte in proposito dalle altre Sezioni che l'hanno preceduta in senso analogo (cfr. ordinanza n. 49/2017 della Sezione regionale di controllo per la Liguria di questa Corte dei conti, con la quale è stata posta questione di legittimità costituzionale di disposizioni vigenti nella ridetta regione in materia di istituzione della vice-dirigenza e del relativo finanziamento ed ordinanza n. 115/2018 della Sezione regionale di controllo per la Campania, che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di disposizioni vigenti in tale regione circa l'istituzione e l'alimentazione dei fondi c.d. etero-finanziati, integrativi rispetto a quello unico per il personale di "comparto" e per la "dirigenza" del Consiglio Regionale).

Per puro zelo si rivendica ancora una volta alla Corte dei conti la sostanza propria di un Giudice quando, come nel caso del presente giudizio di parificazione, è chiamata, terza ed imparziale, a *“raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono”* (Corte costituzionale, sentenza n. 226/1976), derivandone puramente e sillogisticamente i precipitati, ciò che per le parti sarà la regola del caso concreto in esame.

Infatti, il giudizio di parificazione si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, postula la partecipazione del Procuratore contabile in contraddittorio con i rappresentanti dell'Amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a pubblica udienza, sicché la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze nn. 165/1963, 121/1966, 142/1968, 244/1995 e 213/2008) ha riconosciuto *“alla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, la legittimazione a promuovere, in riferimento all’art. 81 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell’articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali”* (sentenza n. 213/2008).

Alla giurisprudenza costituzionale formatasi in riferimento al giudizio di parifica del rendiconto dello Stato e delle Regioni ad autonomia speciale, si affianca ormai una giurisprudenza che riconosce alle Sezioni di controllo la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parifica dei rendiconti regionali: *“nella parifica del rendiconto regionale «la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono»* (sentenza n. 226 del 1976). *Pertanto, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, «ai limitati fini dell’art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell’art. 23 della legge n. 87 del 1953, la [parifica della] Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo»* (sentenza n. 181 del 2015)” (Corte costituzionale, sentenza n. 89/2017).

Inoltre, è avviso consolidato della Corte costituzionale che sia lecito individuare parametri costituzionali di riferimento per l'impugnazione delle norme incidenti sul giudizio di parifica ulteriori e diversi rispetto al tradizionale, per questa Corte dei conti, appiglio dell'articolo 81 Costituzione: si conferma *“il risalente e costante orientamento di questa Corte, secondo cui la rimettente Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995). Fino all'entrata in vigore dell'art. 1 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L. 7 dicembre 2012, n. 213, la parificazione del bilancio era prevista solo per lo Stato e per le autonomie speciali. Per effetto della richiamata disposizione, la stessa è oggi estesa alle Regioni a statuto ordinario, tra cui si annovera la Regione Piemonte. In definitiva, non v'è dubbio che la novella del 2012 abbia esteso alle Regioni a statuto ordinario l'istituto della parifica del rendiconto e la conseguente disciplina di carattere processuale e sostanziale. Dal che discende automaticamente l'ammissibilità delle questioni in esame sotto il profilo della legittimazione dell'organo rimettente a sollevarle”* (Corte costituzionale, sentenza n. 181/2015). Infatti, la tenuta degli equilibri finanziari ed il rispetto dei principi che regolano la gestione delle risorse pubbliche, oggetto mediato o immediato di tutte le norme costituzionali che involgono la materia della finanza pubblica ed apprestano tutela alle risorse pubbliche ed alla loro corretta utilizzazione, non è più affidata al solo precetto di cui all'articolo 81 Costituzione.

Nel caso di specie, la Regione Molise (così come le Regioni Liguria e Campania, nei casi additati dalle ordinanze nn. 49/2017 e 115/2018 che di seguito si citano testualmente), *“legiferando in una materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ha determinato un aumento sensibile della spesa del personale che costituisce, per la sua importanza strategica ... un importante aggregato della spesa corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (in tal senso, tra le altre, Corte Cost. sentenza n. 108/2011). In tal modo si appresta una tutela delle risorse pubbliche più ampia, finalizzata al contenimento della spesa, in un contesto che vede l'Ordinamento italiano impegnato a rispettare obiettivi di finanza pubblica interni e comunitari.*

Non solo, quindi, contenimento della spesa del personale mediante il ricorso ai principi di coordinamento della finanza pubblica (materia concorrente: sul punto è copiosa la giurisprudenza costituzionale), ma anche mediante il ricorso ad altri precetti costituzionali, qualora l'inosservanza degli stessi determini un aumento della spesa che non trova giustificazione nell'ordinamento giuridico. E non solo in termini di tetti di spesa e limiti alla stessa, ma anche in termini di violazione di procedure mediante le quali si persegue, comunque, la corretta determinazione della spesa del personale e delle dinamiche alla stessa legate".

Difatti, la procedura individuata dallo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa riservata in materia di ordinamento civile, ai fini dell'istituzione delle aree contrattuali dei dipendenti pubblici e del loro finanziamento mediante il ricorso alla contrattazione collettiva, ha l'evidente finalità di verificare, di concerto con i soggetti interessati, la sostenibilità di tali istituti in termini di risorse disponibili e la corretta attribuzione dei compensi ai lavoratori, rispetto ai criteri di produttività e *performance*.

Di recente, la Corte costituzionale (già citata sentenza 9 novembre 2018, n. 196), *expressis verbis*, "ha riconosciuto l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali. Sono state a questo proposito enucleate tutte le condizioni che presiedono alla legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale: a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte (ai sensi dell'art. 1, comma 12, del D.L. n. 174 del 2012), in considerazione della circostanza che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, è distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, e potrebbe essere illegittimamente sacrificato, senza poter essere fatto valere, se il magistrato non potesse sollevare la questione sulle norme che si trova ad applicare e della cui conformità alla Costituzione dubita; c) pieno contraddittorio, sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica, garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero, a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-*quater*, comma 5, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali") (sentenza n. 89 del 2017). E' stato, inoltre, affermato che, nell'esercizio di una tale ben definita funzione giurisdizionale, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso

tutte "le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari" e da tutti gli "altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995)" (sentenza n. 181 del 2015)". Da ultimo, valga citare ancora il recente e conferente precedente del Giudice costituzionale, per cui "occorre riconoscere la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., oltre che agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. ... la legislazione censurata, "che destina nuove risorse senza che .. siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione" (sentenza n. 196 del 2018, 2.1.2. del Considerato in diritto). L'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, affermata da questa Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, con particolare riguardo alla specificità dei compiti assegnati alla Corte dei conti nel quadro della finanza pubblica (sentenza n. 18 del 2019), è tale da riflettersi, anche ai limitati fini del caso di cui qui si discute, sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni" (sentenza n. 146/2019).

Pertanto, ritiene adesso questa Sezione di controllo per il Molise "di essere legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale, non solo con riferimento all'art. 81 della Costituzione, ma anche con riferimento all'articolo 117, comma 2, lett. l)", nonché all'articolo 97, comma 1, Costituzione, stante la già evidenziata, intrinseca correlazione teleologico-funzionale dei menzionati articoli 81, 117 e 97 Costituzione.

La necessità di assicurare la legittimazione diretta della Sezione di controllo al giudizio incidentale di costituzionalità deriva dalla duplice esigenza di "garantire il principio di costituzionalità" ed "evitare che si venga a creare una zona franca del sistema di giustizia costituzionale" (Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014) rispetto ad interessi alla legittimità costituzionale di norme di spesa teoricamente adespote e che, nella loro potenziale espressione, si coagulano essenzialmente intorno al "preminente interesse pubblico della certezza del diritto (Corte costituzionale sentenza n. 226/1976).

Per contro, ove non si ammettesse la legittimazione della Corte dei conti, simile disciplina regionale del trattamento economico del personale potrebbe pericolosamente sfuggire al sindacato di costituzionalità:

- sia per la “*natura particolare*” (Corte. cost. sent. n. 1/2014) ed altamente tecnica delle norme in questione, suscettibili per elezione di essere vagliate solo dal giudice contabile parificante, che verifica il rispetto dei limiti, legislativi e costituzionali, alla determinazione della spesa per il personale pubblico, nei suoi aspetti competenziale (i limiti costituzionali alla potestà legislativa regionale) e finanziario (il coordinamento della finanza pubblica e l’equilibrio di bilancio, a fronte di un’eventuale spesa illegittima),
- sia per i ristretti termini decadenziali posti dall’articolo 127, comma 1, Costituzione all’azione in via principale del Governo, che intenda impugnare la disciplina regionale tacciata di esorbitare la sua propria competenza.

Ebbene, anche la recentissima giurisprudenza costituzionale ha ricordato icasticamente che la legittimazione della Corte dei conti “*è stata riconosciuta anche nei casi in cui la lesione dei precetti finanziari sia la conseguenza della violazione di parametri di competenza (sentenze n. 112 del 2020, n. 146 e n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018), allorquando la suddetta invasione sia «funzionalmente correlata» alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per aver determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale (sentenza n. 112 del 2020)*” (Corte costituzionale, sentenza 15 novembre 2021, n. 215), come nel caso che ne occupa.

5. Sulla rilevanza della questione di costituzionalità nel presente giudizio di parificazione

Tramite il giudizio di parifica, secondo il disposto dell’articolo 39 regio decreto n. 1214/1934 (T.U. delle leggi sulla Corte dei conti), al quale fa rinvio l’articolo 1, comma 5, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, “*la Corte verifica il rendiconto generale dello Stato e ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese, ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio. A tale effetto verifica se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli ministeri; se le spese ordinate e pagate durante l’esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte ed accerta i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno ed alle proprie scritture. La Corte con eguali accertamenti verifica i rendiconti, allegati al rendiconto generale, delle aziende, gestioni ed amministrazioni statali con ordinamento autonomo soggette al suo riscontro*”.

Con sentenza n. 213/2008, la Corte costituzionale ha affermato la legittimazione della Corte dei conti parificante a sollevare questione di legittimità costituzionale “*avverso*

tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali”, con ciò implicitamente riconoscendo la rilevanza di simili questioni nel giudizio di parificazione. Con sentenza n. 89/2017 la Consulta, nel riconoscere la rilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata a carico di norme regionali dalla Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo in sede di parificazione del rendiconto generale del bilancio regionale abruzzese, ha riconosciuto la correttezza della prospettazione della Sezione regionale, la quale “pur dubitando della relativa costituzionalità [delle norme censurate] dovrebbe parificare le predette componenti del rendiconto della Regione Abruzzo, venendo quindi meno alle finalità per le quali è stata intestata alla Corte dei conti la funzione di parifica dei rendiconti regionali”.

Orbene, in termini generali, la Sezione parificante è chiamata a verificare la “legittimità” delle poste rendicontate rispetto al loro altrettanto “legittimo” parametro normativo di bilancio, attività che sostanzia il loro “riscontro con le leggi del bilancio”.

Venendo al caso particolare, risulta dall’istruttoria condotta che la spesa in esame, applicativa del ridetto articolo 29bis legge regionale Molise 8 aprile 1997, n. 7 e ss. mm. e ii. e destinata al trattamento economico del personale dell’area quadri regionale molisana, è finanziata tramite il capitolo di spesa del bilancio regionale n. 4007 (“Indennità per personale incaricato di funzioni amministrative – Risorsa libera”).

Quest’ultima disposizione normativa, seppur risalente nel tempo, continua ad esplicitare la propria efficacia anche nel corso dell’esercizio finanziario 2020, incidendo sui risultati finanziari finali e, conseguentemente, sul rendiconto regionale oggetto di parifica.

Le norme qui sospette 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 della Regione Molise per l’esercizio 2020, tali poste non possono essere verificate nella loro legittimità finché non sia sciolto il dubbio di costituzionalità che interessa le norme che ne costituiscono il titolo legale di spesa. Allo stato, il Collegio non può fare applicazione delle norme “sospette” di incostituzionalità, le quali, tuttavia, rappresentano l’unico parametro di rango

legislativo ai fini del “riscontro” della spesa rendicontata nel giudizio di parifica, pena il rischio di validare un risultato di amministrazione *contra ius*, perché verificato in base ad un parametro normativo passibile di declaratoria d’incostituzionalità.

Nella predetta materia della “Area quadri” regionale molisana, il contrasto che frena questo Giudice dall’applicare l’unica legge conferente, ma apparentemente *contra Constitutionem*, ed il “corto circuito” dello *ius dicere*, che ne conseguirebbe, dimostrano logicamente come il pendente “giudizio” di parificazione, quanto alla spesa censurata, “non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale” (articolo 23, comma 2, legge 11 marzo 1953, n. 87) e che, quindi, tale questione è rilevante in questa sede di parifica.

Orbene, l’unica via corretta in diritto è la sospensione della parifica delle specifiche poste di spesa afferenti al trattamento economico dell’area “quadri” della Regione Molise, nella misura in cui esse costituiscono applicazione di leggi regionali di dubbia costituzionalità ed in attesa della parola finale della Consulta.

In tal senso, con i due recenti precedenti *in terminis*, la Corte costituzionale ha già riconosciuto rilevanti simili questioni perché, ove il Collegio *a quo* applicasse tali norme, si troverebbe a validare - per la parte di spesa esaminata (impegni di spesa di competenza 2020 per € 2.193.577,78) - un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa conseguente all’illegittima istituzione della “area Quadri” in contrasto con la contrattazione collettiva nazionale di comparto, e verrebbe così meno al proprio compito di accertare eventuali irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti (si richiamano, in proposito, i due recenti arresti della Consulta nn. 196/2018 e 146/2019).

Pertanto, la questione qui proposta si mostra rilevante per il giudizio di parifica in corso.

6. Sulla non manifesta infondatezza della presente questione di costituzionalità

6.1. Come anticipato, il dubbio di legittimità costituzionale dell’articolo 29bis legge regionale Molise 8 aprile 1997, n. 7 attualmente vigente sorge avuto riguardo al contrasto con l’articolo 117, comma 2, Costituzione, che elenca le materie di legislazione esclusiva statale, e, in particolare, con la sua lettera l) che indica la materia di “ordinamento civile” (e non con la precedente lettera “g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, evocata dal Pubblico Ministero), nonché con gli articoli 81, comma 4 (attuale comma 3), e 97, comma 1, Costituzione, in ragione della suesposta intrinseca correlazione teleologico-funzionale sussistente fra i tre articolati (v. *supra*); in

dettaglio, la Sezione ritiene che, per il caso di specie, l'articolato costituzionale conferente in tema di competenza legislativa esclusiva statale vada identificato nella citata lettera l), dato che la materia del trattamento giuridico ed economico del personale dipendente degli enti regionali è correttamente e pacificamente ricondotta al più ampio alveo dello "ordinamento civile".

La disposizione censurata attualmente recita:

"1. È istituita un'apposita "Area Quadri".

2. L'istituto, anche in relazione ai nuovi assetti organizzativi discendenti dalla applicazione della presente legge, concorre alla rimodulazione ed all'armonizzazione delle funzioni amministrative assegnate al personale dipendente della Regione Molise, che richiedono professionalità lavorative qualificate e che comportano un elevato grado di responsabilità e di autonomia operativa ed organizzativa.

3. Le funzioni di cui al comma 2 consistono nelle 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.

4. Le attività di cui al comma 3 sono proprie del personale di comparto inquadrato nel ruolo unico regionale nella categoria " D" prevista dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro del 31 marzo 1999, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché del personale della categoria " D" comandato ai sensi della legge 28 luglio 1999, n. 266.

5. Al personale indicato nel comma 4 è riconosciuta, in aggiunta al trattamento economico in godimento, un'indennità annuale, pensionabile, che è parte integrante della retribuzione. Tale personale conserva la posizione giuridica ed economica posseduta, o che andrà a conseguire per effetto di progressioni verticali di carriera o di progressioni orizzontali nella categoria.

6. L'indennità di cui al comma 5 è dovuta a prescindere dagli incarichi ricoperti. Essa non è cumulabile con quella riconosciuta ai dipendenti incaricati della responsabilità di posizione organizzativa di cui agli articoli 8, 9 e 10 del contratto collettivo nazionale di lavoro del 31 marzo 1999 e del contratto decentrato integrativo. La sua corresponsione è sospesa per tutto il periodo in cui i dipendenti interessati sono incaricati della responsabilità di posizione organizzativa.

6-bis. L'indennità prevista nel comma 5 non è altresì cumulabile con gli emolumenti accessori relativi alla produttività e ad indennità di responsabilità non rapportate ad incarichi di unità

operative organiche (uffici). È invece cumulabile con le indennità che derivano da risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione delle prestazioni.

7. L'indennità di cui al comma 5 è commisurata all'importo massimo della retribuzione di posizione stabilita dal comma 4 dell'articolo 10 del contratto collettivo nazionale di lavoro del 22 gennaio 2004 relativo al personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali per il quadriennio normativo 2002/2005 e il biennio economico 2002/2003, secondo le seguenti percentuali:

a) personale inquadrato nella categoria "D", profili professionali "D1" = 50 per cento dell'importo massimo della retribuzione di posizione stabilita dal comma 4 dell'articolo 10 del contratto collettivo nazionale di lavoro del 22 gennaio 2004 relativo al personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali per il quadriennio normativo 2002/2005 e il biennio economico 2002/2003;

b) personale inquadrato nella categoria "D", profili professionali "D3" = 80 per cento dell'importo massimo della retribuzione di posizione stabilita dal comma 4 dell'articolo 10 del contratto collettivo nazionale di lavoro del 22 gennaio 2004 relativo al personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali per il quadriennio normativo 2002/2005 e il biennio economico 2002/2003.

8. L'indennità di cui al comma 5 è corrisposta, a decorrere dal 1° luglio 2005, al personale regionale inquadrato nella categoria "D". Al personale regionale inquadrato nella categoria "D" in profili professionali ascritti alla posizione giuridica "D3", essa viene corrisposta, per la prima annualità, in misura del 40% del suo ammontare, per la seconda annualità in misura dell'80% del suo ammontare; dalla terza annualità, l'indennità verrà corrisposta per intero. Al personale regionale inquadrato nella categoria "D", in profili professionali ascritti alla posizione giuridica "D1", essa viene corrisposta, per la prima annualità, in misura del 40% del suo ammontare, per la seconda annualità in misura dell'80% del suo ammontare; dalla terza annualità, l'indennità verrà corrisposta per intero.

9. Al fine di armonizzare l'erogazione dell'indennità di cui alla presente legge con quanto disposto nel comma 6-bis, la corresponsione degli emolumenti relativi alla produttività individuale è dovuta rispettivamente per le annualità previste dal comma 8, nelle misure del 60% e del 20% dell'importo calcolato secondo le metodologie previste dai contratti decentrati integrativi.

10. Al fine del raggiungimento di maggiori indici di efficienza, dalla terza annualità, il 20% dell'indennità di cui al comma 7 viene erogata al dipendente a seguito della valutazione positiva del rendimento. La valutazione viene effettuata dal dirigente responsabile della struttura a cui risulta assegnato il dipendente, con cadenza annuale, e secondo i sistemi di valutazione previsti

per l'erogazione della produttività individuale. La valutazione si intende positiva se al dipendente viene attribuito un punteggio non inferiore all'80% del punteggio massimo previsto dai sistemi predetti.

11. I dipendenti accedono all'indennità di cui al comma 5 al maturare di un anno di servizio nella categoria e profilo professionale "D1" e "D3" e nel limite dei contingenti di posti pari a: n. 195 della categoria e profilo professionale "D1" e n. 320 della categoria e profilo professionale "D3"; gli aventi diritto vengono inseriti in un'apposita graduatoria formulata secondo i seguenti criteri di precedenza a parità di possesso del requisito di accesso:

- maggiore anzianità di ruolo nella categoria o ex livello di appartenenza;*
- maggiore anzianità di ruolo nella Regione Molise;*
- maggiore età anagrafica.*

Qualora il requisito venga maturato in un giorno diverso dal primo giorno del mese la decorrenza dell'indennità è fissata al primo giorno del mese successivo.

11-bis. I dipendenti già appartenenti alla categoria e profilo professionale "D1", che acquistano il possesso della categoria e profilo professionale "D3" prima della maturazione di un anno nella categoria di provenienza, accedono all'indennità di cui al comma 5 alla data di maturazione di un anno nella categoria "D". A tale data gli aventi diritto vengono inseriti nella graduatoria della categoria e profilo professionale "D1" fino alla maturazione di un anno nella categoria e profilo professionale "D3", secondo le disposizioni di cui al comma 11.

12. L'erogazione delle indennità secondo le percentuali di cui al comma 8 avviene dal compimento rispettivamente del primo e del secondo anno di anzianità nella categoria e profilo professionale di appartenenza.

13. Ai dipendenti in possesso della categoria e profilo professionale " D1" ai quali viene attribuito, per effetto di uno sviluppo di carriera, il profilo professionale superiore " D3", se l'importo dell'indennità già percepita è superiore all'importo iniziale previsto per il primo anno di erogazione dell'indennità, l'indennità percepita viene confermata fino alla maturazione dell'importo successivo, previsto nel comma 8."

Tali previsioni rappresentano evidente ed indebita interferenza nella materia competenziale, intestata dall'articolo 117, comma 2, lettera l) Costituzione in via esclusiva allo Stato, di "ordinamento civile. A questa materia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014), deve ricondursi la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici e quindi anche regionali, "retta dalle disposizioni

del codice civile e dalla contrattazione collettiva" nazionale, cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 196 del 2018)" (Coste costituzionale, sentenza n. 146/2019).

Più in dettaglio, intervenuta la c.d. "privatizzazione" del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (fra cui *expressis verbis* le Regioni stesse ex articolo 1, comma 2, decreto legislativo n. 165/2001), la materia in esame rientra nell'ambito dell'ordinamento civile, riservato allo Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera l), Costituzione.

Tale riserva statale è stata esercitata mediante il suddetto decreto legislativo n. 165/2001 che rinvia, per gli aspetti qui rilevanti, alla contrattazione collettiva, come è evidente dalla formulazione delle relative disposizioni conferenti:

- *"I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano o che abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto, da successivi contratti o accordi collettivi nazionali e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili. I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente. I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto; i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all'articolo 45, comma 2. L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e salvo i casi previsti dai commi 3-ter e 3-quater dell'articolo 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'articolo 47-bis, o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore dal relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi e i risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per la contrattazione collettiva" (articolo 2, commi 2 e 3);*

- *“La contrattazione collettiva disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali e si svolge con le modalità previste dal presente decreto. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità, la contrattazione collettiva è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge...*

Tramite appositi accordi tra l'ARAN e le Confederazioni rappresentative, secondo le procedure di cui agli articoli 41, comma 5, e 47, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono definiti fino a un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza... Nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità.

La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi. La durata viene stabilita in modo che vi sia coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica” (articolo 40, commi 1, 2 e 3);

- *“I contratti collettivi definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati:*
 - a) alla performance individuale;*
 - b) alla performance organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione;*
 - c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute” (articolo 45, comma 3).*

Emerge che anche il trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici, ex articolo 1, comma 2, decreto legislativo n. 165/2001, è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del suo rinvio, dalla contrattazione collettiva.

In generale, il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sottopone il rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. alla disciplina giuslavoristica civile e riconosce la categoria dei dirigenti, disciplinando genericamente il restante personale non dirigenziale, ferma la possibilità di normare speciali ipotesi contrattuali per le elevate professionalità: tali norme sono specifica espressione della competenza legislativa esclusiva statale ex articolo 117, comma 2, lettera l), Costituzione.

Quanto ad una *“Area quadri”* del lavoro pubblica, la Corte di Cassazione, pronunciata sulla questione, ha ritenuto che l'articolo 2095 c.c. non trovi applicazione nel pubblico

impiego dove, invece, esistono altre normative a tutela delle professionalità apicali (Cass, Sez. Lav., sentenza 6 marzo 2008, n. 6063): infatti, come previsto dal comma 2 dell'articolo 40 decreto legislativo n. 165/2001, *"nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità"*. Ad oggi, una *"Area quadri pubblica"* non risulta introdotta o disciplinata dal legislatore statale né dalla contrattazione collettiva: in particolare, essa non è prevista dal vigente contratto collettivo nazionale del 21 maggio 2018 applicabile ai dipendenti regionali non dirigenziali di *"comparto funzioni locali"* (individuato ex articolo 4 C.C.N.L. 2016-2018 del 13 luglio 2016), il quale contempla solo la diversa figura della *"posizione organizzativa"* che postula un conferimento d'incarico a termine ed esaurisce lo spazio lavorativo fra funzionari e dirigenti.

In tale assetto, non pare ammissibile che la legge regionale, introducendo una nuova area, incida sull'aspetto retributivo del rapporto di lavoro subordinato pubblico c.d. *"privatizzato"*; si tratta di un ambito riservato alla contrattazione, riconducibile all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, come già messo in luce dalla Corte costituzionale (sentenza 22 dicembre 2011, n. 339 e sentenza 11 luglio 2017, n. 160). Eppure, la disposizione legislativa della Regione Molise, qui scrutinata, concerne un aspetto della retribuzione del suo personale dipendente e necessariamente incide sulla materia dell'ordinamento civile, esclusa dalla sua potestà legislativa concorrente o generale: le predette disposizioni regionali hanno istituito una spesa a carico del bilancio della Regione Molise per remunerare un'indennità ai componenti dell'*"area quadri"*, all'evidenza tramite risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali.

Ciò, di per sé, ne patenta l'illegittimità costituzionale.

6.2. La Sezione dubita, altresì, della legittimità costituzionale delle su riportate disposizioni regionali, per contrasto con l'articolo 81: nel caso di specie la Regione Molise ha provveduto a disciplinare ed erogare un trattamento accessorio al proprio personale dipendente, al di fuori della contrattazione collettiva nazionale di comparto e senza una legge statale autorizzativa, da cui l'illegittimità costituzionale della norma anche rispetto al citato articolo 81, comma 4, Costituzione previgente (attuale articolo 81, comma 3).

Ora, la Sezione di controllo parificante, chiamata all'esame dei capitoli destinati al pagamento del trattamento economico dell'*"area Quadri"* e della relativa copertura legale, ritiene quest'ultima in contrasto con la Carta costituzionale. Qualora fosse

acclarata l'illegittimità costituzionale di tale norma rilevante ai fini del bilancio regionale, le relative spese sostenute sarebbero prive di copertura sostanziale, in violazione del precetto costituzionale oggi contenuto nell'articolo 81, comma 3 (*illo tempore*, comma 4).

6.3. Inoltre, la dimostrata violazione della distribuzione costituzionale di competenze legislative ridonda in una violazione della competenza concorrente di "coordinamento della finanza pubblica" (articolo 117, comma 3), incidendo sulla corretta costruzione del bilancio e dei suoi equilibri, *ex* articoli 97 e 81 Costituzione: infatti, si dispone una spesa regionale che eccede i limiti imposti dalla disciplina statale uniformemente sul territorio nazionale, ai fini di comuni obiettivi di finanza pubblica.

Conformemente, si soggiunge che i due precedenti di costituzionalità hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali consimili a quelle qui censurate, proprio perché "appare... evidente l'illegittimità dell'iniziativa del legislatore ligure che ha disposto una spesa priva di copertura normativa, e quindi lesiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto relativa a una voce, quella che concerne l'indennità dei vice-dirigenti regionali, connessa all'istituzione di un ruolo del personale regionale, avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza statale esclusiva in materia di "ordinamento civile" (sentenza n. 196/2018) e "le norme regionali hanno introdotto la previsione di un nuovo trattamento economico accessorio per il personale regionale che... è innanzi tutto in contrasto con la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile. A questa materia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte ..., deve ricondursi la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici e quindi anche regionali, "retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva" nazionale, cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 196 del 2018). ... tale spesa, non autorizzata dal legislatore statale e dunque non divenuta oggetto di rinvio alla contrattazione di comparto, non può trovare per ciò stesso legittima copertura finanziaria. Essa incide negativamente sull'equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. Il nesso funzionale che connette la violazione della competenza statale in materia di "ordinamento civile" con la tutela del bilancio inteso quale bene pubblico viene in rilievo in modo netto nello specifico caso sottoposto al vaglio di questa Corte" (sentenza n. 146/2019).

Ebbene, al pari di quelle ligure e campana ormai dichiarate incostituzionali (*v. supra*), la legislazione regionale molisana in esame, istitutiva dell'"area Quadri", viola, *in primis*, le

norme costituzionali che affidano alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia di “ordinamento civile” (articolo 117, comma 2, lettera l) Costituzione), espressamente devoluta dal legislatore statale alla contrattazione collettiva, quanto all’istituzione e disciplina di nuove categorie professionali nella P.A..

In secundis, se la competenza esclusiva dello Stato, nella materia di cui all’articolo 117, comma 2, lettera l), Costituzione, sottende intrinsecamente anche la funzione giuscontabile, propria dello Stato medesimo, di regolatore della relativa spesa, espressa mediante la determinazione e l’assegnazione delle “giuste” risorse disponibili per il trattamento dei dipendenti pubblici sull’intero territorio nazionale, allora l’istituzione da parte della Regione Molise di nuove aree para-dirigenziali, cui accede la previsione di trattamenti economici aggiuntivi, nel valicare la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia, ha innegabili riflessi negativi sugli equilibri complessivi della finanza pubblica e sulla sostenibilità del debito, di cui lo Stato stesso è garante e custode in rapporto anche agli impegni unionali assunti dal medesimo, *ex* articolo 97, comma 1, Costituzione. Più in generale, l’attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva nelle materie di cui al precitato articolo 117, comma 2, Costituzione, quale soggetto “regolatore” della relativa spesa, è teleologicamente volta anche alla salvaguardia dei beni-valori di “sostenibilità” e “sviluppo” economico del Paese nel suo complesso, *ex* articolo 81 Costituzione. In tal senso, le disposizioni di tale ultimo articolo giustificano trasversalmente la normazione statale di coordinamento, sia con riferimento agli “interventi complessi e coordinati” di normazione mediante “leggi di bilancio” (cfr. Corte Costituzionale n. 61/2018, par. 2, in diritto), sia con riferimento agli specifici interventi della normazione statale “di settore” mediante attribuzione - *ratione materiae* - della competenza legislativa esclusiva, di cui al citato articolo 117, comma 2, Costituzione, sia, ancora, tramite la normazione dei “principi fondamentali” di “coordinamento della finanza pubblica”, di cui al successivo comma 3. “Nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti, per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica” (Corte costituzionale n. 107/2016, par. 3, in diritto). Dal canto suo, “la forza espansiva dell’art. 81 [...] Cost., a presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi, causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile” (Corte costituzionale, sentenze nn. 192/2012 e 184/2016).

Nel contesto dei dubbi di costituzionalità rilevati dalla Sezione, in rapporto all'articolo 117, comma 2, lettera l), Costituzione ed al suo nesso con gli articoli 97, comma 1, e 81 Costituzione, si rimarca come lo stesso Giudice delle leggi (sentenze nn. 188/2014 e 146/2019) abbia già avuto modo di evidenziare l'intima interconnessione tra il precitato articolo 117, comma 2, lettera l), Costituzione e gli altri beni o valori della contabilità pubblica.

6.4. *In tertius*, va dato conto della radicale esclusione della possibilità di conferire al testo legislativo regionale *de quo* un significato compatibile con i suddetti parametri costituzionali.

La sola esegesi possibile del significante normativo regionale palesa l'istituzione ed alimentazione illegittima, per contrarietà alle regole generali di riparto legislativo e di contabilità pubblica, di un'area para-dirigenziale del personale dipendente della Regione Molise in regime c.d. privatizzato: la norma territoriale contrasta con la riserva di legge statale in materia di "*ordinamento civile*", in ragione della quale quest'ultima ha rimesso alla contrattazione collettiva nazionale e di comparto di disciplinare "*in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi*".

Non esistono più interpretazioni viabili, né la possibilità di giungere ad un risultato ermeneutico costituzionalmente compatibile; la norma censurata è inequivoca, sia per l'ambito ordinamentale civilistico in cui vige, sia per l'oggetto di disciplina, ovvero l'istituzione finanziata di una nuova area para-dirigenziale regionale con mezzi esorbitanti dalle fonti normative prescritte per Costituzione.

Alla stregua di quanto sopra, questo Giudice ritiene dimostrata l'assoluta violazione, da parte dell'articolo 29bis legge regionale Molise 8 aprile 1997, n. 7 e ss. mm. e ii., dei canoni di cui agli articoli 117, comma 2, lettera l), 81, comma 4 (attuale comma 3) e 97, comma 1 Costituzione.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise,
visti gli articoli 134 Costituzione, 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, 1, comma 5, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, nonché 81, 97 e 117 Costituzione,

SOLLEVA

questione di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli

117, comma 2, lettera l), 81, comma 4 (attuale comma 3) e 97, comma 1, Costituzione, delle seguenti disposizioni di legge: articolo 29^{bis} legge regionale Molise 8 aprile 1997, n. 7, introdotto dall'articolo 11 legge regionale Molise 28 maggio 2002, n. 6 e novellato dagli articoli 1 e 2 legge regionale Molise 26 settembre 2005, n. 30, articolo 1 legge regionale Molise 29 agosto 2006, n. 22 e articoli 1 e 2 legge regionale Molise 2 ottobre 2006, n. 33.

Sospende il giudizio di parificazione in corso limitatamente al capitolo n. 4007 (*"Indennità per personale incaricato di funzioni amministrative - Risorsa libera"*) e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione. Rinvia, all'esito, l'esame *in parte qua* del rendiconto regionale.

Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, ai sensi dell'articolo 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Giunta regionale del Molise e al Procuratore regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Molise, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale del Molise.

Così deciso in Campobasso, nella Camera di consiglio del giorno 12 novembre 2021.

L'estensore
(Ruben D'ADDIO)

Il Presidente
(Lucilla VALENTE)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 20 dicembre 2021

IL RESPONSABILE SEGRETERIA ISTITUZIONALE
(dott. Davide SABATO)