CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **171/2021** (ECLI:IT:COST:2021:171)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **BUSCEMA**
Udienza Pubblica del **06/07/2021**; Decisione del **06/07/2021**
Deposito del **23/07/2021**; Pubblicazione in G. U. **28/07/2021**
Norme impugnate: Art. 1 della legge della Regione Veneto 24/07/2020, n. 29.
Massime: **44135 44136 44137**
Atti decisi: **ric. 86/2020**

SENTENZA N. 171

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio 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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-23 settembre 2020, depositato in cancelleria il 22 settembre 2020, iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale,

dell’anno 2020.

Visto l’atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell’udienza pubblica del 6 luglio 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l’avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Andrea Manzi e Franco Botteon per la Regione Veneto, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso del 22 settembre 2020 (reg. ric. n. 86 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l’art. 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’art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 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’art. 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 art. 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’art. 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.

1.1.– Il ricorrente deduce che la normativa regionale impugnata, intervenendo in materia di facoltà assunzionali delle Regioni a statuto ordinario, violerebbe sia l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., 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'art. 33, comma 1, del d.l. 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.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la Giunta e il Consiglio regionale disporrebbero di forme di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile. Quanto all'autonomia in materia di gestione delle risorse umane, essi disporrebbero di autonomi ruoli e di distinte dotazioni organiche del personale; predisporrebbero differenti piani triennali dei fabbisogni del personale, di cui all'art. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); procederebbero all'emanazione e allo svolgimento di separate procedure concorsuali per il reclutamento del personale a tempo determinato; definirebbero con criteri disgiunti e in maniera autonoma i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale di propria competenza, sia di livello dirigenziale che non dirigenziale.

Alla luce di questi elementi, il ricorrente deduce che la normativa regionale impugnata, cumulando la spesa relativa al personale dei due diversi organi e ripartendo proporzionalmente le risorse da destinare alle facoltà assunzionali distintamente tra Giunta e Consiglio regionale, introdurrebbe una disciplina non prevista dall'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, il quale consentirebbe alle Regioni a statuto ordinario di effettuare assunzioni 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» (art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019).

Il decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la pubblica amministrazione 3 settembre 2019, attuativo della menzionata norma statale, individuerebbe le tipologie da ricomprendere nella «spesa per il personale» e nelle «entrate correnti» (art. 2, comma 1, lettere a e b). Fra le entrate correnti, ai fini del calcolo dei valori soglia, andrebbero considerate quelle rientranti negli accertamenti relativi ai Titoli I, II e III, rappresentate dalle entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa (ai sensi dell'allegato 13/1 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»).

Sostiene il ricorrente che, non essendo previste entrate correnti per il Consiglio e per la Giunta, nel calcolo del valore soglia verrebbe meno un elemento contabile-finanziario fondamentale e non modificabile nel rapporto con la spesa complessiva del personale.

La disposizione impugnata, nell'applicare i richiamati valori soglia anche a detti organi regionali, determinerebbe pertanto «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.

1.2.– Per il nesso inscindibile con la disposizione regionale impugnata, l'Avvocatura generale dello Stato invoca la caducazione in via consequenziale dei successivi due articoli della legge reg. Veneto n. 29 del 2020, aventi ad oggetto rispettivamente la clausola di neutralità finanziaria (art. 2) e l'entrata in vigore (art. 3).

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, eccependo anzitutto la manifesta infondatezza della censura formulata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La difesa regionale sostiene che la definizione della capacità assunzionale dell'amministrazione regionale – secondo valutazioni economico-finanziarie, oltreché di buon

andamento del pubblico agire – involgerebbe unicamente profili organizzatori, prodromici all'assunzione, ragion per cui la relativa disciplina non afferirebbe alla materia «ordinamento civile», bensì all'ambito dell'organizzazione amministrativa regionale, che sarebbe attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni. È richiamata in proposito la sentenza di questa Corte n. 126 del 2020, in cui si afferma che «[q]uanto all'impiego pubblico regionale, esso deve essere ricondotto all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, solo "per i profili privatizzati del rapporto", attinenti al rapporto di lavoro già instaurato, laddove "i profili "pubblicistico-organizzativi" rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione (ex multis, sentenze n. 63 del 2012, nn. 339 e 77 del 2011, n. 233 del 2006, n. 2 del 2004)" (sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto). Tali profili pubblicistico-organizzativi, proprio perché indissolubilmente connessi con l'attuazione dei princìpi enunciati dagli artt. 51 e 97 Cost., sono sottratti "all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato" (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.1. del Considerato in diritto)».

2.1.– Quanto alla asserita violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, ne viene eccepita la manifesta inammissibilità, per mancanza di motivazione in ordine al contrasto esistente tra la disposizione regionale impugnata e le richiamate norme statali, nonché in ordine alla «concreta lesione economico-finanziaria» derivante dall'applicazione della normativa regionale.

La difesa regionale osserva che la mancata considerazione dell'autonomia del Consiglio e della Giunta – da cui il ricorrente deduce l'insostenibilità finanziaria delle disposizioni impugnate – discenderebbe proprio dal tenore letterale dell'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, che non distinguerebbe in nessun modo, né direttamente, né indirettamente, tra il personale della Regione e quello del Consiglio e della Giunta.

Parimenti emergerebbe dal decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la Pubblica amministrazione 3 settembre 2019, che non opererebbe alcun distinguo sull'articolazione interna dell'ente territoriale, dovendosi necessariamente ritenere che i limiti di spesa in oggetto siano da applicarsi «onnicomprensivamente alle Regioni a statuto ordinario», con riferimento alla spesa di tutto il personale dipendente.

La resistente eccepisce pertanto l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della legge regionale impugnata, per la natura assertiva e la genericità delle motivazioni in relazione al venir meno della certezza della sostenibilità finanziaria della spesa per il personale e al paventato squilibrio di bilancio.

2.2.– Il ricorso sarebbe comunque infondato nel merito, poiché le disposizioni regionali impugnate non si porrebbero in contraddizione, ma darebbero piuttosto piena attuazione ai principi recati dalle norme statali interposte.

A sostegno dell'infondatezza, la difesa regionale evoca un recente parere della Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Campania, in cui, in relazione alla voce «spesa per il personale», sarebbe affermato che «sebbene, a livello amministrativo, il Consiglio sia dotato di una propria organizzazione del personale, tale gestione separata non determina rottura dell'unità del bilancio regionale, cha a livello finanziario continua a costituire un'entità unica. […] Poiché la singola amministrazione pubblica è un'entità giuridica unica e unitaria, unici e unitari devono essere i documenti di bilancio (sia di previsione che consuntivi) e il rendiconto del Consiglio deve confluire nel bilancio consolidato (cfr. art 67 e 18 d.lgs. 118/2011)» (Corte conti, sezione regionale di controllo della Campania, deliberazione del 22 novembre 2018, n. 130/2018/PAR).

Il richiamato parere farebbe emergere inequivocabilmente che, ai fini del calcolo del valore soglia, dovrebbero considerarsi unicamente le voci di spesa ricavate dal rendiconto consolidato, e non quelle dei singoli rendiconti di Giunta e Consiglio regionale.

La difesa regionale osserva, peraltro, che l'esito applicativo della normativa regionale impugnata non condurrebbe a nessun effetto distorsivo di bilancio, né determinerebbe il superamento del valore soglia, come emergerebbe da una simulazione di calcolo sulla capacità assunzionale congiunta del Consiglio e della Giunta regionale del Veneto, allegata alla memoria di costituzione. I dati riprodotti dimostrerebbero che il rapporto tra la spesa complessiva per il personale (comprensiva anche della spesa per quello della Giunta e del Consiglio) e la media delle entrate correnti da rendiconto consolidato sarebbe ancora inferiore di quasi quattro punti percentuali al valore soglia di riferimento.

L'indice di virtuosità della Regione Veneto in relazione al rapporto tra la spesa per il personale e la spesa corrente sarebbe poi costantemente confermato anche dal riparto delle risorse "premiali", ai sensi dell'art. 6, comma 20, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

A sostegno dell'infondatezza del ricorso, infine, la resistente osserva che la normativa regionale impugnata, nel considerare cumulativamente la spesa per il personale della Giunta e del Consiglio, non si discosterebbe da quanto previsto in modo analogo da altre leggi regionali, sempre in attuazione dell'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, che non sarebbero state impugnate dallo Stato, e segnatamente: la legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1, recante «Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione» (art. 22, commi 108 e 109); la legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9, recante «Disposizioni di adeguamento della normativa regionale» (art. 30); la legge della Regione Abruzzo 5 dicembre 2019, n. 40, recante « Integrazione alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 6 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), disposizioni per l'attuazione dell'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 e ulteriori disposizioni.» (art. 2). Le disposizioni regionali richiamate disporrebbero che, in attuazione dell'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, la Regione possa determinare cumulativamente la spesa per il personale della Giunta e del Consiglio regionale, come definita dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la Pubblica amministrazione 3 settembre 2019.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso del 22 settembre 2020 (reg. ric. n. 86 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 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'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 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'art. 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 […], 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 art. 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 regionale, 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 «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'art. 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.

1.1.– L'Avvocatura generale dello Stato deduce che la normativa regionale impugnata, intervenendo in materia di assunzioni nelle Regioni a statuto ordinario, violerebbe sia l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in materia di ordinamento civile, il quale riserverebbe alla competenza esclusiva dello Stato la regolazione dei rapporti di diritto privato disciplinati dal codice civile, sia il terzo comma del medesimo articolo, in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione ai principi recati dall'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, e successivamente attuato con 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» (art. 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.

2.– In via preliminare, deve dichiararsi l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il ricorrente, infatti, si limita a dedurre la violazione del parametro richiamato, affermando che la regolazione dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile è riservata alla competenza esclusiva dello Stato, senza minimamente chiarire il meccanismo attraverso cui si realizzerebbe il preteso vulnus (ex multis, sentenze n. 115 e n. 95 del 2021, nonché ordinanza n. 140 del 2020).

Per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale (da ultimo, sentenza n. 115 del 2021). Più in particolare, «il ricorrente ha non

solo l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure» (sentenza n. 95 del 2021).

Nel caso di specie il ricorrente non ha assolto tale onere, per cui l'assoluta genericità della doglianza, sprovvista di alcuna argomentazione a sostegno del contrasto con il parametro indicato, determina l'inammissibilità della questione (ex plurimis, sentenza n. 25 del 2021).

3.– Sempre in via preliminare, deve esaminarsi l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla Regione Veneto in ordine alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Secondo la difesa regionale, l'impugnativa sarebbe inammissibile in quanto conterrebbe la mera indicazione del parametro costituzionale e della norma statale interposta che si assume violata, senza un'adeguata motivazione in ordine alla concreta lesione economico-finanziaria derivante dall'applicazione della normativa regionale impugnata.

Tale eccezione non è fondata.

Come già ricordato, secondo il costante orientamento di questa Corte, «"il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva"» (sentenza n. 52 del 2021). Tuttavia, allorquando l'atto introduttivo, pur nella sua sintetica formulazione, consenta di individuare «con sufficiente chiarezza […] il parametro asseritamente violato […] e la ratio del prospettato contrasto della disposizione denunciata con il parametro stesso», l'impugnativa proposta è ammissibile (sentenza n. 187 del 2020).

Nella specie, la questione, pur proposta in maniera sintetica, supera quella «soglia minima di chiarezza […] che rende ammissibile l'impugnativa proposta» (ex multis, sentenze n. 52 e n. 29 del 2021). Il semplice raffronto del contenuto delle disposizioni regionali impugnate con il parametro specificamente evocato e la relativa norma interposta è, infatti, in questo caso, sufficiente a consentire a questa Corte di individuare i termini della questione e di esaminarla nel merito.

Piuttosto, l'inadeguata motivazione in ordine alla concreta lesione finanziaria da parte della normativa denunciata, indicata dalla parte resistente come ragione d'inammissibilità, è profilo che involge il merito della questione.

4.– Ciò posto, è necessaria una seppur breve ricostruzione del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

L'art. 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'art. 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).

5.– Quanto alla lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, la questione non è fondata.

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'art. 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, la quale, come è noto, costituisce «non già una minuta voce di dettaglio» nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma «un importante aggregato della spesa di parte corrente» (sentenza n. 146 del 2019).

La disposizione regionale impugnata 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).

Questa Corte, in materia di spesa per i gruppi consiliari, 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 si pone 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, 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.

Infine, dalla simulazione contabile prodotta dalla Regione si evince che la considerazione congiunta della capacità assunzionale della Giunta e del Consiglio, se da un lato determina inevitabilmente un'erosione della capacità di spesa regionale, al contempo – per la specifica situazione di virtuosità della Regione Veneto in materia di spesa per il personale – non è tale da provocare il superamento del valore soglia, né un incremento della capacità assunzionale insostenibile sotto il profilo economico-finanziario.

Infatti, anche cumulando la spesa per il personale della Giunta e del Consiglio, il limite stabilito dal decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la pubblica amministrazione 3 settembre 2019 (9,5 per cento) risulta ampiamente rispettato dalla Regione resistente, che presenta un rapporto fra la spesa per il personale e le entrate correnti pari a 5,8 per cento, pertanto inferiore di circa quattro punti percentuali alla soglia fissata dal richiamato decreto.

Da quanto precede si deduce che la normativa impugnata non ha determinato alcuna violazione del principio fondamentale recato dal più volte citato parametro interposto, poiché il calcolo della spesa per il personale della Giunta e del Consiglio, nell'insieme complessivo della spesa per tale voce, produce l'effetto di indurre la Regione a un maggiore risparmio.

Dev'essere, pertanto, dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 29 del 2020, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e in relazione all'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la 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), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 29 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e in relazione all'art. 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, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.