Indennità dirigenza pensionabile

Corte Costituzionale - Sentenza 6 giugno 2019, n. 138

SENTENZA N. 138
ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

Composta dai signori:
Giorgio Lattanzi - Presidente -
Aldo Carosi - Giudice -
Marta Cartabia - Giudice -
Mario Rosario Morelli - Giudice -
Giancarlo Coraggio - Giudice -
Giuliano Amato - Giudice -
Silvana Sciarra - Giudice -
Daria De Pretis - Giudice -
Nicolò Zanon - Giudice -
Franco Modugno - Giudice -
Augusto Antonio Barbera - Giudice -
Giulio Prosperetti - Giudice -
Giovanni Amoroso - Giudice -
Francesco Viganò - Giudice -
Luca Antonini - Giudice -
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), dell'art. 47 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), dell'art. 14, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), dell'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), degli artt. 1, 2 e 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale), degli artt. 1 e 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale), e dell'art. 4, commi 1 e 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018), promossi dalla Corte dei conti - sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige, nei giudizi di parificazione dei rendiconti generali della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio finanziario 2017, con ordinanze dell'8 agosto 2018, iscritte rispettivamente al n. 173 e al n. 177 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 49 e 50, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Harald Bonura per la Provincia autonoma di Bolzano e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano.

RITENUTO IN FATTO

1.– Con ordinanza dell'8 agosto 2018, iscritta al numero 173 del registro ordinanze del 2018, la Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), dell'art. 47 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), dell'art. 14, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), dell'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), degli artt.1, 2, e 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale) e degli artt. 1 e 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale), in riferimento agli artt. 3, 36, 81, 97, 101, secondo comma, 103, 108, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 119, primo comma, della Costituzione.

1.1.– Il rimettente premette che, in sede di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio 2017, è emerso che sono state impegnate e pagate somme a titolo di assegno personale pensionabile per effetto della trasformazione della indennità di direzione e di coordinamento, in assenza dell'espletamento, in detta annualità, del corrispondente incarico. Sulla disciplina di dette erogazioni sono intervenuti, nel corso del 2017 e nel 2018, gli artt. 1, 2 e 17 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 e gli artt. 1 e 3 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018. Le summenzionate erogazioni tuttavia sarebbero illegittime, in ragione sia della nullità, per contrasto con norme imperative, delle clausole dei contratti collettivi che prevedono la trasformazione, alla cessazione dell'incarico, delle indennità di dirigenza e di coordinamento in assegno personale fisso e pensionabile, sia della dubbia legittimità costituzionale delle menzionate disposizioni – e segnatamente dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 – che ne costituiscono il fondamento.

Il rimettente rammenta, inoltre, che tali dubbi di legittimità costituzionale sono stati sottoposti al contraddittorio della Provincia autonoma all'udienza camerale del 20 giugno e del 28 giugno 2018, udienza alla quale hanno partecipato il magistrato relatore e il Procuratore regionale.

Pertanto, ritenendo di dover decidere dell'applicazione di norme di dubbia legittimità costituzionale e, di conseguenza, di non poter parificare i capitoli di spesa ai quali sono imputati i pagamenti delle indennità di direzione e coordinamento trasformate in assegno personale, fisso e pensionabile, il giudice a quo ha sospeso il giudizio e ha sollevato le sopra indicate questioni di legittimità costituzionale.

1.2.– Preliminarmente, il collegio rimettente espone i motivi che lo ritengono legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, quali, anzitutto, il fatto che il giudizio di parificazione si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, prevede la partecipazione del Procuratore regionale in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a una pubblica udienza. D'altronde, la consolidata giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 213 del 2008, n. 244 del 1995, n. 142 del 1968, n. 121 del 1966 e n. 165 del 1963) avrebbe già riconosciuto la legittimazione a promuovere, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 81 Cost., 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; nonché, da ultimo, la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di parificazione del rendiconto delle Regioni ad autonomia ordinaria (sono citate le sentenze n. 89 del 2017, n. 107 del 2016 e n. 181 del 2015).

Il rimettente ritiene che detta legittimazione debba riconoscersi non solo, come già accaduto, in riferimento all'art. 81 Cost., ma, più in generale, e anche in considerazione della nuova formulazione del precetto costituzionale, come modificato a seguito della riforma del 2012, introdotta con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), alle norme costituzionali che, in modo diretto o indiretto, involgono la materia della finanza pubblica, apprestando tutela alle risorse pubbliche e alla loro corretta utilizzazione.

Il valore dell'equilibrio dei bilanci dovrebbe difatti essere declinato secondo una dimensione dinamica e prospettica, in base a esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, attraverso altri parametri costituzionali, quali i menzionati artt. 3, 36, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 119, primo comma, Cost. D'altronde, il principio di sana gestione finanziaria richiederebbe un atteggiamento prudenziale del legislatore provinciale, che eviti la creazione di poste prive di una legittima copertura legislativa con le possibili ripercussioni sugli esercizi futuri. Richiama, a riguardo, le valutazioni relative all'individuazione dei parametri costituzionali nelle ordinanze di rimessione a questa Corte delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla sezione

regionale di controllo per il Piemonte (r.o. n. 49 [recte: 246] del 2014) e per la Liguria (r.o. n. 34 del 2017 [recte: 2018]).

Nel caso di specie, la violazione della competenza legislativa esclusiva statale da parte della Provincia autonoma di Bolzano avrebbe determinato un aumento della spesa del personale che costituisce il maggior aggregato della spesa corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale, non solo con riferimento a tetti di spesa e a limiti della stessa, ma anche in termini di violazione delle norme imperative che pongono la regola della corrispettività tra retribuzione e prestazioni effettivamente rese.

Il collegio rimettente, infine, condividendo e facendo proprio quanto già osservato dalle sezioni di controllo per il Piemonte e per la Liguria nelle citate ordinanze di rimessione, evidenzia come il giudizio di parificazione, allo stato della legislazione vigente, sia l'unica possibilità offerta dall'ordinamento per sottoporre a scrutinio di legittimità costituzionale in via incidentale, in riferimento ai princìpi costituzionali in materia di finanza pubblica, le disposizioni legislative che, incidendo sui singoli capitoli, modificano l'articolazione del bilancio e ne possono alterare gli equilibri complessivi.

1.3.– In punto di rilevanza, le sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige richiamano innanzitutto le norme da applicare nel giudizio di parificazione. Viene, infatti, evidenziato che, come disposto dall'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), al quale rinvia l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 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, in legge n. 213 del 2013, l'oggetto del giudizio di parificazione consiste nel porre i risultati del rendiconto generale dello Stato a riscontro con le leggi del bilancio e nel verificare «se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti nel 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».

Nel caso di specie, il collegio rimettente ritiene che le norme di cui sospetta l'illegittimità costituzionale incidono sull'articolazione della spesa e sul quantum della stessa, dal momento che ne determinano un effetto espansivo mediante un aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio con cui la Provincia avrebbe retribuito soggetti che non ne avrebbero titolo.

La Corte dei conti ritiene, pertanto, di non poter applicare norme di cui sospetta l'illegittimità costituzionale e, di conseguenza, di non poter parificare i capitoli di spesa in esame, dal momento che la corresponsione di detti assegni avrebbe una copertura meramente formale, ma sarebbe priva di copertura sostanziale. Da qui, la rilevanza delle questioni. Al riguardo, consapevole dell'interpretazione fornita dalla sentenza delle sezioni riunite per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, del 15 dicembre 2017, n. 52, degli artt. 1 e 2 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 e della conseguente declaratoria del difetto di rilevanza, ritiene di discostarsene.

In definitiva, nell'ambito del giudizio di parificazione, la verifica della spesa del personale consentirebbe alle sezioni di controllo di ergersi a garanti imparziali dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

1.4.− Dopo aver premesso il quadro normativo di riferimento, il collegio rimettente dubita, innanzitutto, della legittimità costituzionale delle norme provinciali indicate, in riferimento all'art. 3 e all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Le disposizioni censurate disciplinerebbero difatti un aspetto della retribuzione dei dipendenti provinciali incidendo, secondo la costante giurisprudenza, nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato la cui regolamentazione deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale. Detto principio è stato affermato anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano che lamentava la lesione della propria competenza legislativa primaria, prevista dall'art. 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti» (sentenza n. 61 del 2014).

Evidenzia che, ai sensi della menzionata disposizione statutaria, la competenza legislativa primaria provinciale è soggetta ai limiti di cui all'art. 4 del medesimo statuto, richiamati anche dalle relative norme di attuazione, vale a dire, in particolare, al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quale sarebbe, per espressa disposizione statale (art. 2, comma 2, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante «Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale») l'art. 2, comma 1, lettera o), della medesima legge n. 421 del 1992.

Ne deriverebbe la lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» e la violazione dei limiti imposti alla potestà legislativa provinciale primaria dall'art. 4 dello statuto speciale.

1.5.− La qualificazione delle menzionate disposizioni statali quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica sarebbe inoltre idonea a determinare la violazione dell'art. 3 Cost.

I dipendenti della Provincia autonoma di Bolzano, diversamente dagli altri dipendenti pubblici, manterrebbero infatti l'indennità di posizione e di direzione anche quando non ricoprono più le pertinenti posizioni apicali dirigenziali o direttive, così derogando all'uniforme applicazione sul territorio nazionale, ivi comprese le Regioni a statuto speciale, che la materia «ordinamento civile» richiede.

1.5.1.− La lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sarebbe configurabile anche sotto un altro profilo. L'art. 45 del d.lgs. n. 165 del 2001 avrebbe difatti demandato alla contrattazione collettiva il trattamento economico fondamentale e accessorio dei dipendenti pubblici, nei quali rientrerebbero anche i dipendenti provinciali. Peraltro, detta contrattazione non potrebbe porsi in contrasto con i princìpi fondamentali dettati dalla Costituzione e dalle leggi, quali quelli imposti dall'art. 8 del d.lgs. n. 165 del 2001, che impone la correlazione del trattamento accessorio all'effettività delle prestazioni, come già evidenziato dalle sezioni rimettenti negli ultimi tre giudizi di parificazione relativi agli esercizi finanziari 2014, 2015 e 2016.

1.6.− L'esigenza di correlare il trattamento economico alla effettività delle prestazioni rese, enunciata dall'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, sarebbe inoltre espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), letto in combinato disposto con l'art. 119 Cost., che si impone anche alle Regioni ad autonomia speciale, in chiave di controllo e indirizzo degli effetti economici derivanti da norme finanziarie volte, nel caso di specie, a collegare l'emolumento a un'utilità per l'amministrazione.

Ne deriverebbe, sotto questo profilo, la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.), e della proporzionalità della retribuzione rispetto alla qualità e alla quantità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.), che impedirebbero di erogare incrementi retributivi sulla base di meri meccanismi automatici privi di ogni correlazione con l'attività effettivamente prestata.

1.7.− Le disposizioni di cui agli artt. 1, 2 e 17 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 e degli artt. 1 e 3 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 sarebbero inoltre lesive degli artt. 101, secondo comma, 103 e 108, Cost., in quanto avrebbero interferito con le funzioni, di controllo e giurisdizionali, attribuite alla Corte dei conti.

Le menzionate norme intervengono infatti all'esito di tre giudizi di parificazione relativi agli esercizi finanziari 2014, 2015 e 2016 che hanno accertato l'irregolarità dei capitoli di spesa relativi al pagamento delle indennità in questione, alla conseguente apertura di un'indagine relativa al loro pagamento e all'azione di responsabilità erariale dei componenti della delegazione di parte pubblica firmataria dei contratti collettivi conclusasi con la sentenza di condanna. Esse avrebbero quale unico effetto quello di limitare la responsabilità per danno erariale della delegazione firmataria, salvaguardando l'assetto preesistente.

1.8.− Il collegio rimettente dubita inoltre della natura di legge di interpretazione autentica della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, dal momento che non ravvisa né le condizioni che possono giustificarne l'adozione, giacché le norme ribadiscono quanto già in precedenza affermato in modo univoco, né i limiti all'efficacia retroattiva di tali leggi individuati da questa Corte (quali il rispetto del principio di ragionevolezza, della tutela dell'affidamento, della coerenza e certezza dell'ordinamento e del rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario). Emergerebbe dunque lo scopo reale della disposizione, vale a dire quello di salvaguardare l'assetto preesistente rendendo «retroattivamente legittimo ciò che era illegittimo» interferendo nei relativi giudizi.

La portata retroattiva della norma censurata si porrebbe inoltre in conflitto con l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 maggio 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, da qualificarsi come parametri interposti.

Essa difatti non troverebbe giustificazione in interessi generali e astratti, bensì nell'esigenza di riqualificare un fatto, già considerato illecito contabile, come lecito.

1.9.− Le norme provinciali censurate sarebbero infine illegittime, perché in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. − che devolve alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della previdenza sociale −, nella parte in cui prevedono la trasformazione delle indennità, alla cessazione dell'incarico, in assegno personale pensionabile in base al sistema retributivo. Lo statuto speciale non attribuirebbe infatti alla Provincia autonoma di Bolzano competenza nelle materie della previdenza e assicurazioni sociali, neanche con riferimento alla previdenza integrativa (attribuita invece esclusivamente alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol).

Con le disposizioni in esame la Provincia autonoma di Bolzano correla il calcolo del trattamento pensionistico delle suddette indennità al sistema retributivo invece che a quello contributivo oggi vigente. Ne deriverebbe la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'eguaglianza, e dell'art. 36 Cost., per la lesione del principio di proporzionalità fra trattamento pensionistico e quantità e qualità del lavoro prestato.

1.10.− Infine, il giudice a quo esclude la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, in considerazione della formulazione letterale delle stesse e dell'intenzione del legislatore provinciale, peraltro espressa nel corso del contraddittorio orale durante il giudizio di

parificazione.

2.– Si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano che ha concluso per l'inammissibilità o, in subordine, per l'infondatezza delle questioni sollevate.

In via preliminare, dopo aver premesso che il rendiconto presenta un saldo positivo e che l'equilibrio economico-finanziario non è messo in discussione dalle misure contestate, la difesa provinciale assume che le sezioni riunite rimettenti non sarebbero legittimate a sollevare, in sede di parificazione del rendiconto, questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi e ulteriori rispetto agli artt. 81 e 119 Cost., i quali pongono principi a "diretta" tutela degli equilibri economico-finanziari.

A voler ritenere diversamente, infatti, la Corte dei conti sarebbe legittimata, in sede di parificazione, a sollevare qualsiasi questione di legittimità costituzionale, con il solo limite dell'esistenza di un effetto, anche indiretto, sulla finanza pubblica, della norma oggetto di censura. Il giudizio di parificazione verrebbe così a configurarsi come uno strumento di controllo generalizzato e diretto della legittimità costituzionale.

D'altronde, la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in questo ambito sarebbe stata già delimitata da questa Corte, sin dalla sentenza n. 244 del 1995, mediante la specificazione dei parametri costituzionali che possono essere lesi – l'art. 81 Cost., al quale si è affiancato l'art. 119 Cost. – da disposizioni che violino i principi contabili volti a salvaguardare gli equilibri di bilancio.

Secondo la Provincia autonoma di Bolzano le considerazioni che precedono troverebbero conferma anche nella recente sentenza n. 196 del 2018.

Sarebbero, dunque, inammissibili le questioni sollevate in relazione agli artt. 3, 36, 97, 101, secondo comma, 103 e 108 Cost. In relazione all'art. 117, secondo comma, Cost., la Provincia autonoma di Bolzano evidenzia, inoltre, che la citata pronuncia ha esteso la cognizione anche a detto parametro, in considerazione delle peculiarità del giudizio, dal momento che le norme impugnate determinavano «una "nuova" spesa in una condizione "speciale" in cui non vi sarebbe stata possibilità di sottoporre altrimenti la questione al giudizio della Corte», ipotesi non ravvisabili nell'odierno giudizio. L'odierna questione era stata infatti già sollevata e ritenuta non rilevante dal medesimo giudice contabile; le disposizioni avrebbero potuto essere impugnate in virtù di quanto previsto dall'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) e comunque erano state esaminate dal Consiglio dei ministri, Dipartimento affari regionali, ai fini di un'eventuale impugnazione in via principale, poi esclusa.

2.1.– La Provincia autonoma eccepisce inoltre il difetto di rilevanza, in quanto le norme censurate non sarebbero applicabili nel giudizio a quo, in ragione del loro specifico oggetto.

Le disposizioni in esame, difatti, a differenza di quelle oggetto di precedenti giudizi di legittimità costituzionale (sono citate le sentenze n. 89 del 2017, n. 181 del 2015, n. 213 del 2008, n. 244 del 1995, n. 139 del 1969 e n. 142 del 1968), non incidono sulla struttura del bilancio. Anche nella recente sentenza di questa Corte n. 196 del 2018, la norma censurata era una disposizione di spesa per l'incremento di un Fondo che il giudice era tenuto ad applicare nel giudizio di parificazione.

Gli artt. 1 e 2 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 e l'art.1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 sarebbero invece censurati nella parte in cui legittimerebbero – con effetto retroattivo – un meccanismo retributivo integralmente regolato dai contratti collettivi: la finalità di dette norme sarebbe dunque del tutto estranea all'oggetto del giudizio di parificazione.

2.2.– Le questioni non sarebbero rilevanti anche sotto un ulteriore profilo.

Le somme erogate nel 2017 – esercizio oggetto del giudizio di parificazione – a titolo di assegno personale pensionabile sarebbero state liquidate in base ai vigenti contratti collettivi e non in base alle norme censurate. L'art. 1, comma 1, della legge provinciale n. 21 del 2016 sarebbe difatti una norma meramente programmatica che demanda a una legge provinciale la revisione della disciplina sulla trasformazione graduale dell'indennità di funzione, revisione poi intervenuta con l'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 a far data dal 1° gennaio 2019, successivamente anticipata al 1° giugno 2018. Le norme censurate, pertanto, non avrebbero alcun effetto nell'esercizio 2017 oggetto del giudizio di parificazione.

2.3.– La Provincia autonoma di Bolzano ha infine eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate per la carenza di giurisdizione della Corte dei conti in materia di trattamento economico dei dirigenti; per omessa descrizione della fattispecie e omessa motivazione sulla rilevanza; per non essere state illustrate le ragioni per le quali non troverebbero applicazione nel caso in esame le norme speciali statutarie; e, infine, per l'omessa sperimentazione di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

2.4.− Le questioni sollevate sarebbero comunque infondate in quanto basate su un erroneo inquadramento tanto della competenza in materia della Provincia autonoma di Bolzano, quanto della natura dell'istituto in questione.

2.4.1.− La Provincia autonoma è infatti titolare, in virtù dell'art. 8 dello statuto di autonomia, della competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti», soggetta ai limiti di cui all'art. 4 del medesimo statuto, vale a dire, in particolare, al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. In detta materia rientra anche la disciplina dello status giuridico e economico del personale (sono citate le sentenze n. 522 del 1989 e n. 40 del 1972) e, quindi, anche quella della dirigenza, nonché la disciplina della contrattazione collettiva (sono citate le sentenze n. 102 del 1989 e n. 219 del 1984). Nell'esercizio di detta competenza, sono state emanate diverse leggi, tra le quali la legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 marzo 1990 n. 6 (Nuove norme sulla contrattazione), e la legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia autonoma di Bolzano), con la quale ha disciplinato nuovamente la dirigenza a livello provinciale.

La difesa provinciale evidenzia inoltre che la successiva privatizzazione del pubblico impiego, in virtù della legge n. 421 del 1992 e del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), ha generato un articolato contenzioso tra Presidente del Consiglio dei ministri e la medesima Provincia dinanzi alla Corte.

Infine, rammenta che il d.lgs. n. 165 del 2001, all'art. 1, comma 3, dispone espressamente che solo i principi desumibili dall'art. 2 della legge n. 421 del 1992 e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 novembre 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), costituiscono, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

La Provincia autonoma di Bolzano godrebbe, inoltre, di autonomia anche in materia di contrattazione collettiva, dal momento che l'articolazione, i contenuti e il procedimento di contrattazione sono disciplinati dalla legge prov. Bolzano n. 6 del 2015.

2.4.2.− Nell'esercizio di dette competenze, la Provincia autonoma di Bolzano ha istituito un modello di conferimento degli incarichi dirigenziali mediante l'iscrizione in un "albo" e la conservazione, nel caso di attribuzione dell'incarico, dell'inquadramento di provenienza, riconoscendo, con l'art. 22 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1992, un'indennità di funzione mensile che veniva gradualmente trasformata in assegno personale pensionabile. L'indennità in questione dunque non sarebbe una forma di trattamento accessorio bensì un elemento fisso e continuativo della retribuzione.

Successivamente alla cosiddetta contrattualizzazione della materia la norma è stata pressoché integralmente trasposta nei successivi contratti collettivi di comparto, a partire dal biennio 1999-2000.

Quanto previsto dalla legislazione provinciale sarebbe peraltro conforme alla disciplina della dirigenza dei Ministeri, il cui trattamento economico fisso sarebbe costituito dallo stipendio tabellare; dalla retribuzione di posizione-parte fissa; dalla retribuzione individuale di anzianità (artt. 49 e 53 CCNL 21 aprile 2006). Tale trattamento si conserva anche in caso di perdita della «posizione» per effetto del collocamento a disposizione dei ruoli (art. 4 CCNL).

2.4.3.− Alla luce di tali rilievi le questioni sollevate sarebbero, oltre che inammissibili, infondate.

La dedotta violazione dell'art. 81 Cost. sarebbe innanzitutto generica e priva di autonomia, risolvendosi nella mera affermazione di principio per cui qualunque norma che comporti un effetto (diretto o indiretto) in termini di spesa e che presenti un qualunque profilo di possibile incostituzionalità determinerebbe un vulnus al principio costituzionale di copertura della spesa. Essa peraltro, così formulata, risentirebbe dell'inammissibilità o della infondatezza delle altre censure.

Con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la difesa provinciale ribadisce che le norme censurate sono parte di una complessa e originale disciplina della dirigenza provinciale, rimessa alla potestà legislativa esclusiva della Provincia autonoma di Bolzano in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale». Peraltro, non sarebbe comunque violata la dedotta norma interposta (art. 2 comma 1, lettera o, del d.lgs. n. 421 del 1992), che fa salvi i trattamenti fondamentali e accessori aventi natura retributiva ordinaria, dal momento che l'art. 28 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1992 aveva già previsto la trasformazione in trattamento fisso di una parte dell'indennità di dirigenza. Inoltre, la menzionata norma interposta consentirebbe comunque la conservazione, anche dopo la cessazione dell'incarico dirigenziale, di una parte fissa del trattamento legato all'incarico medesimo, come avviene nel caso del CCNL della dirigenza ministeriale. Né sarebbe violato l'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, dal momento che il trattamento in esame non avrebbe natura accessoria, ma rappresenterebbe una componente del trattamento fisso.

Sarebbe inoltre contraddittoria, prima che infondata, la prospettata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per avere adottato leggi in materia riservata alla contrattazione collettiva. Le norme provinciali censurate, infatti, o sono state abrogate e sostituite dalla contrattazione; o hanno preso atto della prevalenza della disciplina contrattuale ratione temporis; ovvero, da ultimo, hanno demandato all'autonomia collettiva la disciplina della materia, limitandosi a porre alcuni limiti al fine del controllo della spesa.

Quanto alla presunta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., la Provincia autonoma ritiene trattarsi di un «equivoco», dal momento che

l'attribuzione al dipendente dell'assegno personale pensionabile a seguito della trasformazione graduale dell'indennità dirigenziale non avverrebbe al momento della cessazione dell'incarico, bensì in costanza di esso, accumulandosi di anno in anno, a condizione che l'operato del dirigente fosse stato valutato positivamente. Una volta cessato l'incarico, cesserebbe quindi anche la relativa trasformazione.

Parimenti infondate, oltre che inammissibili, sarebbero le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., anche in combinato disposto con l'art. 119, primo comma, Cost. Oltre a essere dedotte in modo del tutto generico e non indicate nelle conclusioni, esse si fonderebbero sulla "singolare" affermazione per cui tutte le norme in materia di trattamento economico costituiscono espressione dell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica e che, in quanto tali, assurgono a princìpi fondamentali; e su quella per cui la violazione consisterebbe nell'incremento di spesa determinato dalla legislazione provinciale mentre, come prima illustrato, quest'ultima comporterebbe costi minori rispetto a quelli statali.

Da tali rilievi deriverebbe inoltre la non fondatezza dell'asserita violazione dell'art. 3 Cost., anche in ragione della specificità dell'organizzazione provinciale della dirigenza.

Infine, non sarebbe ravvisabile la violazione degli artt. 101, secondo comma, 103 e 108 Cost.

La trasformazione delle indennità dirigenziali sarebbe difatti già stata prevista dagli artt. 22 e 28 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1992, al fine di garantire la tendenziale equiparazione del trattamento retributivo del personale degli enti facenti parte dell'intercomparto provinciale rispetto a quelli del restante territorio nazionale. La legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 sarebbe quindi legittimamente intervenuta per dirimere dubbi interpretativi inerenti alle norme preesistenti.

Ne consegue che non sussisterebbe nemmeno la violazione dell'art. 6 CEDU e dell'art. I del menzionato Protocollo addizionale, dovendosi escludere la sussistenza di un principio secondo cui la necessaria incidenza delle norme retroattive sui procedimenti in corso si porrebbe automaticamente in contrasto con la medesima Convenzione.

3.– Con ulteriore ordinanza dell'8 agosto 2018, iscritta al n. 177 del registro ordinanze del 2018, le medesime sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige della Corte dei conti, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018), in riferimento agli artt. 3, 36, 81, 97, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 119, primo comma, Cost.

Le predette disposizioni prevedono che «1. A far data dal 1° gennaio 2018 la retribuzione di posizione e l'indennità di direzione previste dai rispettivi contratti collettivi del personale regionale sono trasformate in indennità di posizione, composta da una parte fissa ed una parte variabile. L'ammontare dell'indennità di posizione, di cui la parte fissa è pari al 40 per cento del valore complessivo dell'indennità stessa, è determinato dalla contrattazione collettiva. Dopo almeno sei anni di incarico di preposizione alle strutture organizzative o loro articolazioni, la sola parte fissa dell'indennità di posizione si trasforma, alla cessazione dell'incarico, in assegno personale pensionabile in base al sistema retributivo. […] 3. Sono fatti salvi gli effetti giuridici già prodotti e gli effetti economici già maturati, sino al 1° gennaio 2018, a seguito dei meccanismi di trasformazione graduale della retribuzione di posizione e dell'indennità di direzione in assegno personale pensionabile, in applicazione dei contratti collettivi. L'assegno personale pensionabile già maturato ai sensi del presente comma non è cumulabile con l'indennità di posizione di cui al comma 1».

Il rimettente ritiene le questioni rilevanti e non manifestamente infondate, in relazione ai parametri evocati, per le ragioni sostanzialmente coincidenti a quelle già esposte.

4.– Analoghe sono altresì le difese della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol quanto alla inammissibilità delle questioni sollevate nonché alla loro non fondatezza.

4.1.– In particolare, la Regione autonoma ritiene di essere titolare di competenze legislative di tipo esclusivo in materia di «ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto», in virtù dell'art. 4, comma 1, numero 1, dello statuto speciale.

Nell'esercizio di detta competenza legislativa esclusiva, la Regione ha emanato numerose leggi, tra le quali, per quanto di interesse, la legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 9 novembre 1983, n. 15 (Ordinamento degli Uffici regionali e norme sullo stato giuridico e trattamento economico del personale), come successivamente modificata dalla legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 giugno 1987, n. 5 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 novembre 1983, n. 15 «Ordinamento degli Uffici regionali e norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale»), nonché la legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 6 dicembre 1993, n. 22 (Adeguamento normativa della dirigenza e disposizioni urgenti in materia di personale).

In particolare, la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 15 del 1983 avrebbe introdotto un modello "misto" di dirigenza regionale, parzialmente diverso tanto rispetto a quello della dirigenza statale, quanto a quello delle Province autonome di Trento e Bolzano, ma non per questo in contrasto con la Costituzione o con i princìpi dell'ordinamento.

La legislazione regionale, infatti, prevedrebbe alternativamente sia una carriera dirigenziale basata sulla relativa qualifica (art. 23), che un «albo degli idonei alle funzioni dirigenziali al quale accede il personale in possesso dell'idoneità alla direzione d'ufficio e del diploma di laurea almeno quadriennale che abbia superato l'esame finale del corso di formazione per aspiranti dirigenti indetto dall'amministrazione [...]» (art. 24).

Attualmente, dunque, convivrebbero, nell'organizzazione regionale, tanto dirigenti in possesso della relativa qualifica, quanto soggetti titolari di una qualifica di quadro che, tuttavia, essendo iscritti all'albo degli idonei, hanno ricevuto un incarico dirigenziale. Questi ultimi, ove l'incarico non fosse confermato o rinnovato, conserverebbero l'originario inquadramento (non dirigenziale).

Tale assetto sarebbe sopravvissuto alle successive evoluzioni dell'ordinamento statale in materia di dirigenza pubblica e al vaglio di costituzionalità (sono citate la sentenza n. 156 del 1994 e l'ordinanza n. 382 del 2002).

Inoltre, il giudice a quo ricostruirebbe erroneamente l'istituto in questione ritenendolo un trattamento accessorio corrisposto in assenza del relativo incarico, mentre in realtà si tratterebbe di una componente fissa del trattamento economico che, in quanto tale, si conserverebbe anche a seguito della cessazione dell'incarico dirigenziale.

5.– In prossimità dell'udienza pubblica sia la Provincia autonoma di Bolzano che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol hanno depositato memorie, in cui hanno ribadito l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni di legittimità sollevate.

Considerato in diritto

1.– Con le ordinanze indicate in epigrafe la Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige, nel corso di due giudizi di parificazione per l'esercizio finanziario 2017 dei rendiconti generali della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni di leggi provinciali e regionali che, a partire dal 1992, hanno consentito ai dirigenti dei predetti enti territoriali di conservare, come assegno personale, indennità di direzione e coordinamento a vario titolo percepite dopo la cessazione dei relativi incarichi.

Il procuratore regionale è intervenuto nella udienza camerale della parificazione e ha depositato memorie conclusionali, con le quali ha chiesto di sollevare questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale), e dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale), in riferimento agli artt. 3, 36, 81, 97, 103, secondo comma, 117 e 119 della Costituzione. Nella pubblica udienza del 28 giugno 2018 il contraddittorio si è svolto con l'intervento del magistrato relatore, del Procuratore regionale, che ha confermato oralmente le conclusioni scritte, e del Presidente della Giunta provinciale.

1.1.– Con l'ordinanza iscritta al n. 173 del registro ordinanze dell'anno 2018 la Corte dei conti ha censurato l'art. 28 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), l'art. 47 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), l'art. 14, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), l'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), gli artt. 1, 2, e 17 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 e gli artt. 1 e 3 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, in riferimento agli artt. 3, 36, 81, 97, 101, secondo comma, 103, 108, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 119, primo comma, Cost.

Il rimettente premette che, in sede di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio 2017, è stato accertato l'impegno e il pagamento di somme a titolo di assegno personale pensionabile, corrispondenti a indennità di direzione e di coordinamento, in assenza di formale incarico e di espletamento di alcuna funzione. Sulla disciplina di dette erogazioni sono intervenuti, nel corso del 2017 e del 2018, gli artt. 1, 2 e 17 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 e gli artt. 1 e 3 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018.

Le norme di cui il giudice a quo sospetta l'illegittimità costituzionale inciderebbero sulla spesa, determinandone un effetto espansivo, e altererebbero la consistenza del risultato di amministrazione, incrementando indebitamente le poste passive del bilancio.

Il rimettente riferisce – proprio al fine di evitare l'alterazione del risultato di amministrazione e la validazione di spese non coperte da presupposto normativo – di avere già disapplicato, per gli esercizi antecedenti al 2017, ai sensi dell'art. 40, comma 3-quinquies, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), alcune norme del contratto collettivo provinciale, in

quanto affette da nullità secondo il combinato disposto degli artt. 7, comma 5, e 2, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 2, comma 1, lettera o), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale).

Attraverso tale disapplicazione – prosegue il rimettente – aveva assunto decisioni di parificazione parziale, negandola alle partite di spesa inerenti alla corresponsione di indennità svincolate da qualsiasi prestazione di lavoro, nonché ai relativi oneri pensionistici a carico del datore di lavoro. La sopravvenienza, in data antecedente alla parificazione dell'esercizio 2017, delle norme provinciali censurate avrebbe vanificato, nel procedimento di parificazione relativo a detto esercizio, la disapplicazione del contratto collettivo nella parte affetta da nullità, dal momento che avrebbe sanato, con una fonte legislativa intangibile per la Corte dei conti, una situazione della cui legittimità costituzionale il giudice a quo dubita.

Viene precisato che, dopo la privatizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, l'erogazione delle indennità di dirigenza, in assenza di espletamento del corrispondente incarico, è stata prevista con diverse, ma teleologicamente equivalenti, norme contenute in contratti collettivi regionali e provinciali a partire dalla fine del secolo scorso (contratto collettivo riguardante il personale dell'area dirigenziale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige biennio economico 2004-2005 del 27 febbraio 2006, come modificato dal contratto collettivo area dirigenziale del 27 aprile 2009; contratto collettivo riguardante il personale dell'area non dirigenziale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, quadriennio giuridico 2008-2011 e biennio economico 2008-2009 del 1° dicembre 2008; contratto collettivo intercompartimentale per il personale dirigenziale della Provincia autonoma di Bolzano relativo al periodo 1999-2000 del 17 luglio 2000; contratto di comparto per il personale dirigenziale della Provincia autonoma di Bolzano del 6 agosto 2001).

Per questo motivo, ai soli fini della parificazione, il rimettente aveva disapplicato dette prescrizioni contrattuali per violazione di norme imperative di diritto privato, precedentemente menzionate.

Tale operazione, tuttavia, nell'esercizio 2017 non sarebbe stata idonea ad assicurare il rispetto delle suddette norme imperative appartenenti all'ordinamento civile e – nel caso di specie – neppure di quelle inerenti alla pensionabilità delle indennità, dal momento che le disposizioni di legge provinciale, intervenute prima della parificazione del rendiconto inerente all'esercizio 2017, avrebbero comunque precluso di stralciare dalla validazione le partite di spesa illegittime.

Le norme provinciali censurate disciplinerebbero, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., un aspetto della retribuzione dei dipendenti provinciali, incidendo nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la cui regolamentazione dovrebbe essere uniforme su tutto il territorio nazionale.

Tali norme sarebbero inoltre illegittime perché in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. − che devolve alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della previdenza sociale − nella parte in cui prevedono la trasformazione delle indennità, alla cessazione dell'incarico, in assegno personale pensionabile in base al sistema retributivo.

Alla luce di quanto esposto, il rimettente ritiene che le questioni debbano essere sollevate non solo in riferimento all'art. 81 Cost., ma anche agli artt. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost., la cui violazione comporterebbe l'alterazione del risultato di amministrazione e l'aumento della spesa del personale oltre i limiti consentiti dai vincoli di finanza pubblica.

In particolare, viene rimarcata la ridondanza sull'art. 81 Cost. della violazione della competenza esclusiva dello Stato contemplata nell'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost.

Viene inoltre dedotta la violazione delle disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché dei principi di imparzialità e buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.) e di proporzionalità della retribuzione rispetto alla qualità e alla quantità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.).

Viene infine lamentata l'indebita interferenza con la funzione esercitata in sede di parificazione (artt. 101, secondo comma, e 103 Cost.) e l'illegittima retroattività della norma di interpretazione autentica contenuta nella legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 in violazione dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.

1.2.– La Provincia autonoma di Bolzano, costituitasi in giudizio, ha concluso per l'inammissibilità o, in subordine, per l'infondatezza delle questioni sollevate.

In via preliminare, dopo aver premesso che il rendiconto presenta un saldo positivo e che l'equilibrio economico-finanziario non è messo in discussione dalle misure contestate, la difesa provinciale assume che il giudice rimettente non sarebbe legittimato a sollevare, in sede di parificazione del rendiconto, questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi e ulteriori rispetto agli artt. 81 e 119 Cost., i quali pongono princìpi a «diretta» tutela degli equilibri economico-finanziari.

Eccepisce inoltre il difetto di rilevanza delle questioni sollevate, in quanto le norme censurate non sarebbero applicabili nei giudizi a quibus, poiché, a differenza di quelle oggetto di precedenti giudizi di legittimità costituzionale, non inciderebbero sulla struttura del bilancio.

In particolare, gli artt. 1 e 2 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 e l'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 legittimerebbero – con effetto retroattivo – un meccanismo retributivo integralmente regolato dai contratti collettivi: la finalità di dette norme sarebbe dunque del tutto estranea all'oggetto del giudizio di parificazione.

Infine, evidenzia che le somme erogate nel 2017 – esercizio oggetto del giudizio di parificazione – a titolo di assegno personale pensionabile sarebbero state liquidate in base ai vigenti contratti collettivi e non in base alle norme censurate.

Le questioni sollevate sarebbero comunque infondate nel merito, in quanto basate su un erroneo inquadramento tanto della competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia, quanto della natura dell'istituto in questione.

La Provincia, difatti, avrebbe istituito un modello di conferimento degli incarichi dirigenziali mediante l'iscrizione in un "albo" e la conservazione, nel caso di attribuzione dell'incarico, dell'inquadramento di provenienza, riconoscendo, con l'art. 22 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1992, un'indennità di funzione mensile gradualmente trasformata in assegno personale pensionabile. L'indennità in questione, dunque, non sarebbe una forma di trattamento accessorio, bensì un elemento fisso e continuativo della retribuzione.

Quanto previsto dalla legislazione provinciale, peraltro, corrisponderebbe alla disciplina della dirigenza dei Ministeri, il cui trattamento economico fisso sarebbe costituito dallo stipendio tabellare, dalla retribuzione di posizione-parte fissa e dalla retribuzione individuale di anzianità (artt. 49 e 53 del CCNL 21 aprile 2006). Tale trattamento si conserva anche in caso di perdita della «posizione» per effetto del collocamento a disposizione dei ruoli (art. 4 del citato CCNL).

Alla luce di tali rilievi le questioni sollevate non sarebbero fondate.

1.3.– Con ordinanza iscritta al n. 177 del registro ordinanze 2018 la Corte dei conti ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018), in riferimento agli artt. 3, 36, 81, 97, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 119, primo comma, Cost., per ragioni sostanzialmente coincidenti con quelle illustrate nell'ordinanza n. 173 del 2018 in ordine alla legislazione della Provincia autonoma di Bolzano.

Le disposizioni censurate, dopo aver disposto la trasformazione, alla cessazione dell'incarico, della parte fissa dell'indennità di posizione in assegno personale pensionabile, fanno salvi gli effetti giuridici già prodotti e quelli economici già maturati sino al 1° gennaio 2018.

1.4.– Le difese della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, costituitasi in giudizio, sono analoghe a quelle svolte dalla Provincia autonoma di Bolzano, quanto a inammissibilità o, comunque, infondatezza delle questioni sollevate.

In particolare, anche la Regione autonoma sarebbe titolare di competenze legislative di tipo esclusivo in materia di «ordinamento degli Uffici regionali e del personale ad essi addetto», in virtù dell'art. 4, numero 1), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige). Nell'esercizio di detta competenza, la legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 9 novembre 1983, n. 15 (Ordinamento degli Uffici regionali e norme sullo stato giuridico e trattamento economico del personale), avrebbe introdotto un modello "misto" di dirigenza regionale, parzialmente diverso tanto rispetto a quello della dirigenza statale, quanto a quello delle Province autonome di Trento e di Bolzano, ma non per questo in contrasto con la Costituzione o con i princìpi dell'ordinamento.

La legge regionale, infatti, prevederebbe, alternativamente, sia una carriera dirigenziale basata sulla relativa qualifica (art. 23) che un «albo degli idonei alle funzioni dirigenziali al quale accede il personale in possesso dell'idoneità alla direzione d'ufficio e del diploma di laurea almeno quadriennale che abbia superato l'esame finale del corso di formazione per aspiranti dirigenti indetto dall'amministrazione [...]» (art. 24).

Attualmente, dunque, convivrebbero, nell'organizzazione regionale, tanto dirigenti in possesso della relativa qualifica, quanto soggetti titolari di una qualifica di quadro che, tuttavia, essendo iscritti all'albo degli idonei, hanno ricevuto un incarico dirigenziale. Questi ultimi, ove l'incarico non fosse confermato o rinnovato, conserverebbero l'originario inquadramento (non dirigenziale).

Inoltre, il giudice a quo avrebbe ricostruito erroneamente l'istituto in questione, ritenendolo un trattamento accessorio corrisposto in assenza del relativo incarico, mentre in realtà si tratterebbe di una componente fissa del trattamento economico che, in quanto tale, si conserverebbe anche a seguito della cessazione dell'incarico dirigenziale.

2.– Stante l'affinità della normativa censurata e la parziale coincidenza dei parametri di cui essa si assume lesiva, i giudizi devono essere riuniti ai fini di

una definizione congiunta.

3.– Il problema pregiudiziale della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte Costituzionale), e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si inquadra in quello più ampio inerente all'ammissibilità di questioni sollevate in sedi diverse da quella giurisdizionale in senso stretto e dalla volontaria giurisdizione, quest'ultima già inquadrata da questa Corte nella funzione giurisdizionale «anche se manchi la lite o non vi sia contraddittorio tra le parti» (sentenza n. 129 del 1957).

Con più largo riferimento ad altre ipotesi di procedimenti pendenti dinanzi a una magistratura, diversi – come i giudizi in esame – da quelli di volontaria giurisdizione, è stato affermato che, per aversi un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, è sufficiente che ricorra «il requisito oggettivo dell'esercizio "di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge", da parte di organi "pur estranei alla organizzazione della giurisdizione ed istituzionalmente adibiti a compiti di diversa natura", che di quelle siano investiti anche in via eccezionale, e siano all'uopo "posti in posizione super partes"» (sentenza n. 226 del 1976).

Per quanto concerne la Corte dei conti, plurime pronunce di questa Corte ne hanno riconosciuto la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità nel corso del giudizio di parificazione (sentenze n. 196 del 2018, n. 181 del 2015, n. 213 del 2008, n. 121 del 1966 e n. 165 del 1963). Coerentemente con la natura di tale specifica funzione, la legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione è stata costantemente riconosciuta con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria.

Nelle fattispecie in esame, peraltro, oltre all'art. 81 Cost., vengono invocati ulteriori parametri costituzionali, in relazione ai quali deve essere verificata l'ammissibilità.

4.– Prima di procedere all'esame della rilevanza delle questioni sollevate con le ordinanze in esame, occorre, tuttavia, individuare il petitum sostanziale delle predette, dal momento che non tutte le disposizioni censurate risultano eziologicamente collegate alla decisione di parificazione.

Il percorso argomentativo dei giudici a quibus evidenzia come, ai fini della parificazione, le disposizioni rilevanti siano quelle provinciali e regionali – sopravvenute dopo la precedente disapplicazione, da parte della medesima Corte dei conti, dei contratti collettivi nelle parti contemplanti le contestate erogazioni – che impongono di validare, ai fini della determinazione del risultato di amministrazione e del sindacato di legittimità della spesa, le partite che contengono le somme inerenti alla elargizione delle indennità prive del requisito sinallagmatico e ai conseguenti oneri di natura pensionistica. Ed è proprio questo profilo eziologico della rilevanza che deve essere scrutinato.

In concreto, le norme che rivestono tale pregiudizialità sono le seguenti: a) art. 1, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017; b) art. 2 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017; c) art. 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017; d) art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018; e) art. 4, comma 1, terzo periodo e comma 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017. Per quanto si dirà espressamente in prosieguo, analogo diretto collegamento non si riscontra per altre disposizioni impugnate.

Evidenti ragioni sistematiche inducono, pertanto, a circoscrivere il petitum a quella parte della legislazione in grado di condizionare direttamente la decisione delle sezioni riunite della Corte dei conti.

5.– Alla luce di quanto premesso, sono, invece, inammissibili le questioni sollevate nei confronti delle disposizioni della Provincia autonoma di Bolzano antecedenti alla stipula del primo contratto collettivo provinciale disciplinante il rapporto di lavoro dei dirigenti provinciali e quelle che non riguardano la copertura legislativa delle spese contestate.

Le disposizioni antecedenti sono quelle contenute nell'art. 28 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1992.

Tali disposizioni non erano vigenti al momento in cui il giudice contabile è stato chiamato ad assumere la decisione circa la parificazione delle contestate partite di spesa. Infatti, l'art. 2, comma 1, lettera o), della legge n. 421 del 1992 – disposizione imperativa e inderogabile ascrivibile alla materia di competenza esclusiva statale «ordinamento civile» – stabilisce che la privatizzazione del pubblico impiego deve essere caratterizzata dalla «abrogazione delle disposizioni che prevedono automatismi che influenzano il trattamento economico fondamentale ed accessorio, e di quelle che prevedono trattamenti economici accessori, settoriali, comunque denominati, a favore di pubblici dipendenti sostituendole contemporaneamente con corrispondenti disposizioni di accordi contrattuali anche al fine di collegare direttamente tali trattamenti alla produttività individuale e a quella collettiva ancorché non generalizzata ma correlata all'apporto partecipativo». L'art. 69 del d.lgs. n. 165 del 2001 – norma di analogo tenore della precedente – prevede che le disposizioni antecedenti alla sottoscrizione dei contratti collettivi del quadriennio 1998-2001, cessano in ogni caso di produrre effetti dal momento della sottoscrizione stessa (in tal senso, sentenza n. 196 del 2018).

L'unica fonte normativa vigente – per espressa ammissione del rimettente – era il contratto collettivo provinciale, che è stato, però, disapplicato per contrasto con la disposizione imperativa contenuta nell'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale stabilisce che «[l]e amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese».

Da quanto evidenziato deriva inequivocabilmente l'inammissibilità delle questioni sollevate nei riguardi di disposizioni antecedenti all'ultimo contratto collettivo di comparto, poiché esse non spiegano alcun effetto giuridico nei confronti delle spese sottoposte a parificazione.

Esulano inoltre dall'odierno giudizio le questioni di legittimità costituzionale sollevate sulle disposizioni che trovano applicazione «a far data dal 1° giugno 2018» e, quindi, sull'art. 1, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, sull'art. 3 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 e sull'art. 4, comma 1, primo e secondo periodo della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017, oltre a quelle che evidentemente non riguardano le tematiche oggetto del giudizio (art. 1, comma 2, e art. 17 comma 1, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017).

Non riguardano direttamente la copertura legislativa delle spese contestate l'art. 47 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2015, l'art. 14, comma 6, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2015, l'art. 7 della legge prov. Bolzano n. 21 del 2016, in quanto tutte prevedono lo scaglionamento nel tempo di una disciplina sulla trasformazione graduale delle indennità di funzione e di coordinamento in assegno personale pensionabile.

Risultano inammissibili, per inconferenza con i parametri invocati, le censure proposte nei confronti degli artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, dell'art. 4, commi 1, terzo periodo, e 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017, in riferimento agli artt. 3, 36, 97, 101, secondo comma, 103, 108 e 119, primo comma, Cost.

Risultano altresì inammissibili, per irrilevanza nel presente giudizio, le censure proposte nei confronti delle medesime disposizioni, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

6.– Superano, invece, il vaglio di ammissibilità le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti degli artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, dell'art. 4, commi 1, terzo periodo, e 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost.

Deve essere preliminarmente respinta l'eccezione della Provincia autonoma di Bolzano secondo cui la Corte dei conti non sarebbe legittimata a sollevare in sede di parificazione del rendiconto questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi e ulteriori rispetto agli artt. 81 e 119 Cost.

Dalle prospettazioni dei giudici a quibus precedentemente richiamate appare evidente l'incidenza della violazione delle regole di riparto della competenza legislativa, – nel caso di specie di quelle contenute nell'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost. – sulla lesione dei princìpi della sana gestione finanziaria presidiati dall'art. 81 Cost.

Non è neppure fondata l'eccezione secondo cui le norme soggette a scrutinio non sarebbero rilevanti, in quanto le contestate erogazioni discenderebbero dai vigenti contratti collettivi.

È precisato con chiarezza nelle ordinanze di rimessione che i richiamati contratti sono stati disapplicati in parte qua proprio per contrasto con le norme imperative dell'ordinamento civile. Pertanto, tali contratti non ostacolano il diniego di parificazione (già adottato nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano con riguardo ai tre precedenti esercizi), a differenza della preclusione ingenerata dalle norme successivamente intervenute.

A ben vedere, le fattispecie in esame risultano analoghe, quanto al carattere di interdipendenza degli artt. 81 e 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost., a quella recentemente decisa da questa Corte con la sentenza n. 196 del 2018.

Ricorrono, infatti, nei casi di specie, le stesse situazioni che hanno indotto a scrutinare favorevolmente l'ammissibilità della rimessione incidentale da parte della Corte dei conti, sezione di controllo della Regione Liguria, poiché il giudice contabile, ove avesse applicato tali norme, si sarebbe trovato nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa, conseguente all'adozione di un istituto retributivo illegittimo (in tal senso, sentenza n. 196 del 2018).

Peraltro, la prospettazione dei rimettenti pone chiaramente in luce come, nella materia dell'ordinamento civile e della previdenza sociale, l'intervento legislativo provinciale e quello regionale vengano a determinare una spesa non conforme ai criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata. Correttamente il rimettente ha affermato che le norme della cui legittimità costituzionale dubita, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere l) e o), e 81 Cost., hanno dato vita alla spesa per indennità di dirigenza, corrisposte in assenza di prestazione lavorativa e assoggettate a contribuzione pensionabile, in contrasto con la legge statale (sentenza n. 196 del 2018).

Tenuto conto che compito della Corte dei conti, in sede di parificazione del rendiconto generale delle autonomie territoriali, è accertare il risultato di amministrazione, nonché eventuali illegittimità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti (art. 1, comma 3,

del 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, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213), i rimettenti hanno esaurientemente spiegato l'effetto preclusivo che le disposizioni impugnate avrebbero sul controllo di legittimità delle partite di spesa contenenti le contestate indennità.

È utile ricordare come questa Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012 – nella parte che consentiva alla magistratura contabile di condizionare le modifiche alle norme finanziarie in contrasto con i principi dell'equilibrio di bilancio e di precludere i programmi di spesa privi di copertura e comunque della relativa sostenibilità finanziaria – abbia precisato che la Corte dei conti non può condizionare il contenuto degli atti legislativi regionali o privarli dei loro effetti, perché tale prerogativa è demandata al «sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale […]. La Corte dei conti, d'altro canto, è organo che − come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione − è sottoposto alla legge (statale e regionale); la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale» (sentenza n. 39 del 2014).

La predetta pronuncia, salvando la parte del citato art. 1 riservata al controllo sugli equilibri del bilancio e sulla correttezza della spesa regionale e colpendolo solo in quella che eccedeva dalle attribuzioni costituzionali della magistratura contabile, corrobora l'argomento dei giudici rimettenti, secondo cui, ove sia la legge stessa a pregiudicare principi di rango costituzionale, l'unica via da percorrere per il giudice della parificazione rimane proprio il ricorso all'incidente di costituzionalità.

Il giudizio si presenta, pertanto, circoscritto dai parametri che attengono all'an della spesa, non al quomodo della stessa.

Si aggiunga che, come nella fattispecie di cui alla predetta sentenza n. 196 del 2018, le questioni in esame si collocano in una zona d'ombra della sindacabilità costituzionale, che ne determina indubbiamente analoga peculiarità. A favore di tale conclusione concorrono due distinte ma complementari concause: a) gli interessi erariali alla corretta spendita delle risorse pubbliche – salvo quanto si dirà appresso per il Governo – non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto; b) le disposizioni contestate non sono state impugnate nei termini dal Governo, unico soggetto abilitato a far valere direttamente l'invasione di materie di competenza legislativa statale, divenendo intangibili per effetto della decorrenza dei predetti termini e della decadenza conseguentemente maturata.

Deve, dunque, riconoscersi l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze indicate in epigrafe, sia con riguardo alla legittimazione dell'organo rimettente, sia con riguardo ai parametri evocati sia, infine, quanto alla rilevanza delle questioni sollevate in relazione alle finalità dei giudizi a quibus. Significativa è in proposito la formulazione dell'art. 40, comma 3-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale prevede che siano proprio le sezioni regionali della Corte dei conti ad accertare la violazione dei vincoli di spesa del personale delle Regioni e degli enti locali ai fini del recupero delle somme erogate in eccedenza.

7.– Nel merito, le questioni sollevate nei confronti degli artt. 1, comma 3, 2, e 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 e dell'art. 4, commi 1, terzo periodo, e 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost., sono fondate.

Incidendo in due materie di competenza esclusiva statale, quali l'ordinamento civile e la previdenza sociale, la normativa censurata pone in essere una lesione diretta dei principi posti a tutela dell'equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dall'art. 81 Cost.

Quanto al collegamento funzionale, nei presenti giudizi, degli art. 81 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. è utile ricordare come, «[s]econdo la costante giurisprudenza costituzionale, "a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia 'ordinamento civile' (ex multis, sentenze n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)" (sentenza n. 175 del 2017)» (sentenza n. 196 del 2018).

Analogo rapporto si verifica con la materia della previdenza sociale, poiché le somme indebitamente erogate dagli enti territoriali resistenti costituiscono la base delle ulteriori disposizioni che ne statuiscono la pensionabilità e i relativi oneri a carico degli enti datori di lavoro.

Il collegamento funzionale tra i precetti invocati si verifica attraverso le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, il quale dispone contemporaneamente: la salvezza degli effetti giuridici e degli effetti economici già maturati al 1° giugno 2018 (effetti realizzati tramite la corresponsione dei contestati emolumenti malgrado la disapplicazione del contratto collettivo provinciale disposta dalla Corte dei conti in sede di parificazione dei tre esercizi precedenti); la trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile; l'attribuzione di tale illegittimo beneficio mediante il sistema retributivo, già cancellato dall'ordinamento pensionistico al momento della emanazione della norma.

Equivalente incidenza sull'art. 81 Cost. realizza l'art. 2 della stessa legge, in quanto stabilisce dei termini in ordine all'applicazione del censurato meccanismo aventi effetto diretto sulle risultanze della parificazione regionale.

Così pure il secondo periodo del comma 1 e il comma 2 dell'art. 17 della medesima legge forniscono copertura normativa ai meccanismi della legge prov. n. 10 del 1992, privi di effetti giuridici fin dall'entrata in vigore del primo contratto collettivo conseguente alla privatizzazione dell'impiego pubblico ma incorporati per relationem dalle suddette disposizioni.

Ancora, l'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 47 della legge provinciale 19 maggio 2015, n. 6, dell'articolo 14, comma 6, della legge provinciale 25 settembre 2015, n. 11, dell'articolo 7, comma 1, della legge provinciale 18 ottobre 2016, n. 21, e degli articoli 1, comma 3, e 2, comma 1, della legge provinciale 6 luglio 2017, n. 9, in materia di indennità connesse con incarichi dirigenziali ed affini, nonché degli articoli 22 e 28 della legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10», offre copertura normativa alle erogazioni avvenute in forza dei meccanismi retributivi e previdenziali adottati dalla Provincia autonoma in violazione di norme imperative contenute nella legislazione esclusiva statale.

Per quel che concerne la legislazione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, la differente formulazione letterale delle disposizioni censurate non si discosta tuttavia dalla sostanza di quelle provinciali precedentemente esaminate. In particolare, il comma 3 dell'art. 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017 fa salvi gli effetti giuridici già prodotti e gli effetti economici già maturati, sino al 1° gennaio 2018, a seguito dei meccanismi di trasformazione graduale della retribuzione di posizione e dell'indennità di direzione in assegno personale.

7.1.– Non può essere condiviso l'argomento della Provincia autonoma di Bolzano, secondo cui il fatto che il rendiconto presenti un saldo positivo sanerebbe l'assenza di legittimazione delle spese inerenti all'assegno pensionabile e ai collegati oneri previdenziali.

L'avanzo di amministrazione, infatti, non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione.

Anzi, l'avanzo di amministrazione "libero" delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato, in cui non rientrano dazioni retributive e previdenziali non contemplate dalla legge.

Neppure può essere accolta l'eccezione formulata da entrambe le autonomie territoriali, secondo cui le norme censurate apparterrebbero alla materia statutaria «ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto», dal momento che proprio l'assenza di impiego del personale beneficiario delle contestate dazioni esclude che queste ultime possano ricondursi alla materia organizzativa.

Nemmeno le peculiarità dell'organizzazione della dirigenza vigente nella Provincia autonoma di Bolzano e nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol sono rilevanti ai fini del presente giudizio, poiché non viene in rilievo la modalità organizzativa, bensì l'assenza di sinallagmaticità della retribuzione e il relativo assoggettamento a contribuzione previdenziale.

Infine, non può essere condiviso l'argomento secondo cui le somme erogate sarebbero trasformate, sulla base di una semplice disposizione normativa, da indennità dirigenziali prive del carattere corrispettivo della prestazione a elemento fisso e continuativo della retribuzione. Detto argomento incorre in una contraddizione in termini, poiché tale trasformazione, per legge provinciale o regionale, costituisce, al contrario, una finzione giuridica intrinsecamente inconciliabile che, in quanto finalizzata ad aggirare un divieto di carattere generalizzato per tutti i dipendenti pubblici, è essa stessa costituzionalmente illegittima.

Per questo motivo, anche la previsione, contenuta in alcune delle leggi impugnate non coinvolte nella presente dichiarazione di incostituzionalità, di una trasformazione graduale delle indennità di dirigenza in assegno pensionabile, una volta cessato l'incarico, risulta egualmente inconciliabile con la regola generale inerente alla dirigenza pubblica.

Pur tuttavia, essa non è rilevante ai fini del giudizio di parificazione dell'esercizio 2017 e dei dinieghi di parificazione relativi ai rendiconti del triennio precedente della Provincia autonoma di Bolzano e, pertanto, si sottrae alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, ferma restando la preclusione all'assunzione di tale tipologia di spesa per gli esercizi successivi al 2017.

8.– In definitiva, le norme testé individuate nel complesso quadro normativo, in cui le inseriscono, con ambigui e reiterati rinvii per relationem, il legislatore regionale e quello provinciale, incidono, con tutta evidenza, sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo 2017, sul quantum della stessa, sulla determinazione del risultato di amministrazione e su profili retributivi espressamente esclusi dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva.

Per le considerazioni che precedono, le norme precedentemente esaminate devono essere dunque dichiarate costituzionalmente illegittime e le spese

dalle stesse generate non possono essere inserite nei relativi rendiconti.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, terzo periodo e comma 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018);

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), dell'art. 47 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), dell'art. 14, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), dell'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, 81, 97, 101, secondo comma, 103, 108 e 119, primo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, con l'ordinanza iscritta al n. 173 del registro ordinanze del 2018;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, dell'art. 4, commi 1, terzo periodo, e 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, 97, 101, secondo comma, 103, 108, 117, primo comma, e 119, primo comma, Cost., con la medesima ordinanza iscritta al n. 173 del registro ordinanze del 2018.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2019.

IL PRESIDENTE
Giorgio LATTANZI

IL REDATTORE
Aldo CAROSI

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2019

IL CANCELLIERE
Roberto MILANA