

Sentenza: n. 19 del 10 febbraio 2014

Materia: coordinamento della finanza pubblica, ordinamento civile, giustizia amministrativa

Parametri invocati: artt. 25, secondo comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) ed s), e terzo comma, della Costituzione nonché agli artt. 8 e 9 dello statuto di autonomia.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni) – artt. 5, comma 9, 7, comma 1, 8, 12, commi 1 e 2, e 15, comma 1

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 9, 7, comma 1, e 12 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1/2011 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni);
- 2) cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 15, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1/ 2011.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La prima delle disposizioni impugnate, ovvero l'articolo 5, comma 9, della legge in oggetto, aggiunge all'art. 26 della legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), il comma 12 che prescrive che *«per il personale svolgente funzioni dirigenziali a titolo di reggenza, la misura prevista per la trasformazione dell'indennità di funzione in assegno personale e pensionabile è raddoppiata con decorrenza dall'assunzione delle funzioni dirigenziali»*. Essa, a giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri, si porrebbe in contrasto con l'art. 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, il quale impone che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti del pubblico impiego, anche di qualifica dirigenziale, compreso il trattamento accessorio, non possa superare il trattamento ordinariamente spettante nel 2010. Tale disposizione, eccedendo la competenza statutaria di cui agli artt. 8 e 9 e confliggendo con la normativa statale in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni e di coordinamento della finanza pubblica, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost.

A giudizio della Corte, questa prima questione è fondata. La disposizione impugnata, infatti, si pone in evidente contrasto con l'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, norma ricondotta dalla giurisprudenza della Corte nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, in quanto riguarda il trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, con l'effetto finale di fissare, per gli anni del triennio 2011-2013, l'entità complessiva degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale in misura non superiore al trattamento economico ordinario, per l'anno 2010, così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale (sentenze n. 217 e n. 215 del 2012). Per la Corte non v'è inoltre dubbio che il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi

nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni in base all'art. 119 della Costituzione, si impone anche alle Province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale, sussistendo, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni di diritto comune dall'art. 119 Cost. e quelli stabiliti per le Province autonome dallo statuto speciale (sentenza n. 190 del 2008).

La seconda disposizione impugnata, ovvero l'art. 7, comma 1, della legge in oggetto, nell'introdurre il comma 3 nell'art. 1bis, della legge provinciale 22 ottobre 1993, n. 17 (Disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi), prevede che per gli enti pubblici di cui all'art. 79 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), la denuncia alla Corte dei conti relativamente ad ipotesi di responsabilità amministrative del personale pubblico non vada effettuata sino al raggiungimento della soglia valoriale prescritta in tale legge. A giudizio del ricorrente, tale disposizione, prevedendo un'ipotesi di esenzione di responsabilità amministrativa per effetto della mancata denuncia alla Corte dei conti della relativa violazione, si porrebbe in contrasto con il d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) che all'articolo 20, con riferimento ai dipendenti statali, individua i soggetti obbligati a tale denuncia e, all'art. 22, prevede che l'impiegato sia sempre personalmente obbligato a risarcire il danno ingiustamente cagionato a terzi. Essa sarebbe pertanto illegittima in quanto interferirebbe con le competenze statali in materia di "*ordinamento civile*" e "*giustizia amministrativa*", in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sia con l'ordinamento della giurisdizione contabile, ledendone la necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 340 del 2001), in violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità ai sensi dell'art. 97 Cost. Successivamente alla proposizione del ricorso, la Provincia autonoma di Bolzano, con l'art. 11, comma 1, della legge provinciale 21 giugno 2011, n. 4 (Misure di contenimento dell'inquinamento luminoso ed altre disposizioni in materia di utilizzo di acque pubbliche, procedimento amministrativo ed urbanistica) ha abrogato, fra le altre, il comma 3 dell'art. 1-bis della legge provinciale 22 ottobre 1993, n. 17 (Disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi), aggiunto proprio dall'art. 7, comma 1, della legge in oggetto. A seguito di tale abrogazione, la Corte ha dovuto pertanto valutare preliminarmente se sussistessero le condizioni, da essa considerate necessarie, per dichiarare cessata la materia del contendere. Nel caso di specie, la successiva abrogazione non è stata considerata sufficiente ad escludere che medio tempore un qualche effetto irreversibile si fosse determinato, non risultando che tale disposizione non avesse in concreto trovato applicazione.

La Corte si è dunque pronunciata sul merito della questione, ritenendola fondata. In particolare essa ha chiarito, con un ragionamento valevole anche per le Regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 337 del 2009) che, con riferimento alla responsabilità amministrativa e contabile, nessuna fonte regionale potrebbe introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia non disciplinata dagli statuti di autonomia speciale e riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. La potestà della Provincia autonoma in materia di ordinamento dei propri uffici, se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime di quest'ultima (sentenza n. 345 del 2004), neppure sotto il profilo della modifica dei termini o degli obblighi attraverso i quali si consente la conoscibilità delle violazioni da parte del Procuratore regionale della Corte dei conti.

La terza disposizione impugnata, ovvero l'articolo 12, prevede, al primo comma, che nell'esercizio delle funzioni connesse con le iscrizioni tavolari il conservatore dei libri fondiari sia responsabile nei limiti in cui risponde il giudice tavolare e, al secondo comma, che anche nel caso di accertata

colpa lieve e di compensazione delle spese per i procedimenti dinanzi alla Corte dei conti, le spese legali sostenute per la difesa in giudizio siano rimborsate dagli enti pubblici provinciali, nel caso di coinvolgimento del personale stesso nella fase istruttoria dei suddetti procedimenti, ove ritenuto congruo dall'avvocatura provinciale. A giudizio del ricorrente, la prima disposizione contemplerebbe una forma di limitazione patrimoniale della responsabilità del conservatore dei libri fondiari, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché si porrebbe in contrasto con il sistema della responsabilità amministrativa, la cui disciplina deve essere ricondotta alla materia della "giustizia amministrativa", di competenza esclusiva dello Stato, mentre la seconda disposizione violerebbe il medesimo parametro costituzionale, confliggendo con l'ordinamento della giurisdizione contabile nella parte in cui autorizza, in caso di accertata colpa lieve, la disapplicazione di un'eventuale statuizione di compensazione delle spese processuali.

Anche tali censure sono state ritenute fondate dalla Corte costituzionale, in considerazione della giurisprudenza sopra richiamata relativa al riparto delle competenze in materia di responsabilità amministrativa, poiché, per un verso, viene introdotta una limitazione della responsabilità del conservatore, per l'altro, incidendo sulla materia «ordinamento civile» e «giustizia amministrativa», si disciplina, peraltro in senso difforme dalla normativa statale, il regime delle condizioni alla presenza delle quali le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza, eccedendo dalle competenze statutarie.

Per quanto concerne, infine, le ultime due disposizioni impugnate, ovvero gli artt. 8 e 15, comma 1, la Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere rispetto ad essi in quanto, successivamente alla proposizione del ricorso, la Provincia autonoma di Bolzano, come accennato sopra in relazione all'articolo 7, comma 1, della legge in oggetto, è intervenuta con l'art. 11, comma 1, della legge prov. 4/2011 abrogando anche: a) il comma 4 dell'art. 9 della legge provinciale 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), aggiunto dall'art. 15, comma 1, della legge prov. n. 1 del 2011, che aveva autorizzato la Giunta provinciale ad emettere, in casi giustificati e fatti salvi i diritti dei proprietari, disposizioni in deroga ai precedenti commi 2 e 3 dello stesso art. 9 della legge prov. n. 6 del 2010; b) l'art. 8 della legge prov. n. 1 del 2011, innovativo dell'art. 4-bis della legge provinciale 7 gennaio 1977, n. 9 (Norme di procedura per l'applicazione delle sanzioni amministrative), con riguardo alle violazioni amministrative che non danno luogo a danni irreversibili. Rispetto all'art. 15, comma 1, la Corte ha ritenuto evidente che, in mancanza della predisposizione del provvedimento demandato alla Giunta di fissazione delle disposizioni in deroga, l'effetto derogatorio della norma non si fosse verificato. Per quanto concerne, invece, l'art. 8, il contenuto precettivo della norma invocata si limitava – con riguardo a violazioni amministrative – all'esperimento di una procedura finalizzata all'adeguamento al dettato della normativa violata, senza prevedere il venir meno dell'irrogazione delle sanzioni amministrative. Pertanto la Corte, dato anche il breve lasso di tempo di vigenza, ha ritenuto che nessun effetto irreversibile sotto il profilo sanzionatorio si fosse determinato con la vigenza della norma impugnata, con conseguente difetto di applicazione e cessazione della materia del contendere.