

**Sentenza:** 19 aprile 2024, n. 63

**Materia:** Bilancio e contabilità pubblica – Personale degli enti locali

**Parametri invocati:** artt. 5, 114, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost.

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Liguria

**Oggetto:** art. 1, commi 332 e 774, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025)

**Esito:** Non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate

**Estensore nota:** Paola Garro

**Sintesi:**

La Regione Liguria ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 332 e 774, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), in riferimento agli artt. 5, 114, 119, primo, terzo e quarto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione. Le questioni sono state promosse su proposta del Consiglio delle autonomie locali della Regione Liguria, in quanto le suddette disposizioni lederebbero l'autonomia finanziaria dei comuni della Liguria, nonché il principio di leale collaborazione.

La Corte ritiene infondate entrambe le questioni sollevate per le ragioni di seguito indicate.

La legge di bilancio per il 2023 ha previsto all'art. 1, commi 330 e 332, un intervento straordinario in favore di tutti i dipendenti pubblici, attraverso il riconoscimento di un emolumento accessorio *una tantum*, nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio. Si tratta di un aumento retributivo di natura temporanea, perché destinato ad operare nel 2023 esclusivamente per tredici mensilità. Tale aumento, poiché è ispirato dalla finalità di contrastare l'impatto dell'inflazione sul personale dell'intero settore pubblico, è stato riconosciuto non solo in favore dei dipendenti statali, per i quali la stessa legge di bilancio ha direttamente stanziato le risorse necessarie, ma anche in favore dei dipendenti degli enti locali e delle amministrazioni regionali. Con riguardo agli oneri finanziari derivanti dal riconoscimento di tale emolumento accessorio in favore dei dipendenti non statali, il legislatore si è limitato a richiamare il primo periodo dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale prevede che per le amministrazioni di cui all'articolo 41, comma 2 (tra cui rientrano anche i comuni) gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci. Pertanto, gli oneri per finanziare tali emolumenti a favore dei dipendenti comunali sono posti a carico dei comuni stessi.

Per la ricorrente la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 5, 114 e 119, commi primo e quarto, Cost., poiché, impone un onere finanziario ai comuni ledendone l'autonomia politica e finanziaria ed ostacolando al contempo la possibilità per tali enti di svolgere regolarmente le funzioni loro attribuite dall'ordinamento. Inoltre, è lamentata la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., poiché viene imposto unilateralmente tale onere finanziario ai comuni, senza prevedere alcuna intesa, né altra forma di consultazione con gli enti rappresentativi delle autonomie locali.

La Corte ricorda che la natura eccezionale e temporanea della disposizione consente di escludere il contrasto della stessa con gli articoli indicati in epigrafe. Invero, come già rilevato in precedenti pronunce, lo Stato può imporre limitazioni all'autonomia di spesa degli enti territoriali purché abbiano portata transitoria, come nel caso di specie, trattandosi di un emolumento aggiuntivo

previsto per un periodo di tempo limitato e ben determinato, che non è stato oggetto di interventi di proroga da parte del legislatore statale. Tale imposizione, secondo la Corte, non può neanche comprimere l'autonomia finanziaria degli enti locali, con conseguente violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., dal momento che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa, potendo le risorse disponibili subire modifiche, anche in diminuzione, purché simili riduzioni non producano uno "squilibrio incompatibile" con le esigenze complessive della spesa che, in ogni caso, deve essere provato dalla parte ricorrente anche attraverso la produzione di dati finanziari analitici; prova che, nel caso in esame, la ricorrente non ha prodotto in maniera adeguata. I giudici escludono anche la lamentata violazione del principio di leale collaborazione dal momento che il legislatore non ha - né avrebbe potuto - richiamare la disciplina prevista dal secondo periodo dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, ai sensi della quale il Governo definisce le risorse necessarie per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali, previa consultazione con le rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie. Tale disciplina, infatti, trova applicazione alle ipotesi - diverse da quella in esame - di aumenti retributivi derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi. Nel caso di cui si tratta, invece, il legislatore statale - operando nell'ambito di una propria competenza legislativa esclusiva, riferibile alla materia "ordinamento civile" - ha inteso eccezionalmente individuare con legge uno specifico e temporaneo aumento retributivo, non destinato ad essere recepito in sede di contrattazione collettiva. Poiché lo Stato ha inteso riconoscere direttamente, a livello legislativo, l'emolumento *una tantum* per tutti i dipendenti pubblici, non risulta essere stato violato l'art. 120, secondo comma, Cost., per mancato coinvolgimento del sistema delle autonomie dal momento che la giurisprudenza costituzionale costantemente ha escluso l'operatività degli strumenti procedimentali della leale collaborazione in relazione al procedimento legislativo, ancor più in ambiti riconducibili ad una competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La seconda disposizione impugnata (art. 1, comma 774, della legge n. 197 del 2022) interviene sulla disciplina del fondo di solidarietà comunale, di seguito FSC, incrementandone la dotazione finanziaria per l'anno 2023 di 50 milioni di euro ritenuta dalla ricorrente insufficiente per i comuni a sterilizzare gli effetti negativi della progressione fondata sulla differenza fra capacità fiscali e fabbisogni standard. Per la ricorrente, il sistema perequativo previsto in Costituzione avrebbe la funzione tipizzata e non derogabile dal legislatore di supportare i comuni con minore capacità fiscale per abitante secondo una modalità che non è quella di togliere risorse ad alcuni comuni per attribuirne ad altri. Lo stanziamento di risorse statali non adeguate scaricherebbe, pertanto, il costo della perequazione sui comuni, anziché sullo Stato.

La Corte respinge le censure ricordando che gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali devono essere considerati non in modo isolato bensì nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario e degli obiettivi di riequilibrio perseguiti dal legislatore statale nell'ambito delle manovre di finanza pubblica. Alla luce di tale premessa, la Corte ricostruisce il quadro normativo statale in materia di FSC indicando i numerosi interventi che negli ultimi anni hanno condotto il legislatore statale a ricostituire progressivamente la componente verticale del FSC proprio allo scopo di compensare i comuni delle minori entrate derivanti dalle misure di contenimento delle spese. Ed è in tale contesto di progressiva e costante ricostituzione della componente verticale del FSC che si inserisce la norma in esame, la quale non diminuisce ma incrementa le risorse statali già previste per il 2023 con ulteriori 50 milioni di euro, che si vanno quindi ad aggiungere ai 330 milioni di euro già previsti dal legislatore.