

Sentenza: 21 ottobre 2020, n. 235

Materia: copertura finanziaria delle leggi di spesa - clausola di invarianza della spesa - armonizzazione bilanci pubblici

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Parametri invocati: articoli 81 terzo comma, 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, articolo 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2

Oggetto: articoli 3, 7, 11 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019.n. 14 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di pubblica amministrazione e personale. Interventi in favore dell'aeroporto di Trapani Birgi),

Esito: fondatezza della questione

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Il ricorrente impugna tre articoli della legge di stabilità regionale 2019, tutti per violazione degli gli articoli 81 terzo comma, 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, nonché dell'articolo 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2,

La prima disposizione, articolo 3, è modificativa dell'articolo 10, comma 1, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2012, n. 47 (Istituzione dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Autorità Garante della persona con disabilità. Modifiche alla legge regionale 9 maggio 2012, n. 26). Con esso articolo, sono sostituite le parole «*il Garante si avvale degli uffici e del personale dell'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro senza ulteriori e maggiori oneri a carico del bilancio della Regione*» con le parole «*al Garante vengono garantite adeguate risorse umane e finanziarie. A tal fine è istituito un ufficio alle dirette dipendenze del Garante denominato Ufficio del Garante il cui personale è individuato con decreto dell'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali ed il lavoro nell'ambito delle attuali dotazioni organiche*».

Il successivo comma 2 stabilisce, quindi, che «*[p]er le finalità del presente articolo è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2019, la spesa di 45 migliaia di euro per il funzionamento dell'Ufficio e per ogni altra iniziativa promossa dal Garante nell'ambito delle proprie funzioni. Ai relativi oneri si provvede, per l'esercizio finanziario 2019, mediante riduzione di pari importo delle disponibilità della Missione 20, Programma 3, Capitolo 215704 – accantonamento 1001*».

La norma secondo parte ricorrente contrasterebbe con i parametri invocati, *in quanto avrebbe un «impatto pluriennale sulla finanza regionale, ma non quantifica in alcun modo gli oneri a carico della Regione per gli anni successivi al 2019 (individuati come visto al comma 2), né individua le risorse per far fronte agli stessi*».

La Corte accoglie la prospettazione di parte ricorrente e dichiara fondata la questione. Secondo l'orientamento giurisprudenziale costante della Corte, l'articolo. 81, terzo comma, della Costituzione «*opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte*» (*ex plurimis, sentenze n. 26 del 2013 e n. 227 del 2019*), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale.

Attuativi del precetto costituzionale, sono peraltro da considerarsi sia l'articolo 19 della Legge del 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), che prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria, sia gli articoli 36, 38, 39 e 48 del d.lgs. n. 118 del 2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42)

Le suddette disposizioni confermano il principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa, per cui le leggi regionali che prevedono spese obbligatorie a carattere continuativo, quali quelle *«relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse»* debbono quantificarne l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione con *un orizzonte temporale almeno triennale*

La disposizione impugnata ha invece limitato al solo esercizio finanziario 2019 l'autorizzazione di spesa per il funzionamento del neo-istituito Ufficio del Garante *«e per ogni altra iniziativa promossa dal Garante nell'ambito delle proprie funzioni»*, prevedendo un ufficio di personale dedicato, con necessari stipendi e altre spese fisse, che non possono considerarsi che obbligatorie e continuative, per cui la previsione normativa de quo viene ritenuta in contrasto con l'articolo 81, terzo comma della Costituzione.

La seconda disposizione impugnata, articolo 7, prevede, al comma 1, ai dipendenti l'applicazione degli istituti del trattamento anticipato di pensione e del finanziamento dell'indennità di fine servizio (c.d quota cento) previsti, rispettivamente, dagli artt. 14 e 23, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, individuando altresì al comma 2, una certa categoria di dipendenti (secondo parte resistente un numero esiguo), che sarebbero esclusi in ragione di quanto previsto dalla normativa statale di riferimento dalla cosiddetta quota cento, rendendoli invece beneficiari di essa per requisiti e modalità del trattamento pensionistico più favorevoli rispetto a quelli posseduti per accedervi. Infine la disposizione prevede, al comma 3, che per l'attuazione dell'articolo de quo non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

Parte ricorrente, oltre ai parametri invocati in precedenza, ritiene altresì violata quale norma interposta l'articolo 17 della già citata legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), in quanto *la «clausola di invarianza [...] finisce con l'essere una mera clausola di stile [...] del tutto avulsa dalla effettiva realtà economica e finanziaria», come, del resto, sarebbe dimostrato dal fatto che «la disposizione è del tutto sprovvista della Relazione tecnica di accompagnamento», di cui al citato art. 17 della legge n. 196 del 2009.*

La Corte ricostruisce l'assetto normativo applicabile alla questione sottoposta al giudizio. Nella Regione Sicilia il pagamento del trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita (la cui disciplina è quella relativa agli impiegati civili dello Stato, *«restando ferma la competenza diretta della Regione per l'amministrazione dei relativi trattamenti»*), del personale regionale è a carico di un apposito Fondo di Quiescenza che ha natura giuridica di ente pubblico non economico, con propria dotazione finanziaria iniziale, cui provvede la Regione. Il sistema contributivo, i requisiti per l'accesso alle prestazioni previdenziali; la liquidazione dell'indennità di buonuscita sono dettate *«dalle disposizioni statali che disciplinano la materia»*.

La *manovra pensionistica* statale individua le risorse finanziarie necessarie perché questa possa essere attuata nel corso degli anni previsti e per ciò che concerne l'anticipazione della buonuscita, dispone l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un apposito Fondo. La Corte non ritiene che l'asserzione della Regione Sicilia secondo cui l'estensione dei benefici di accesso alla pensione e al trattamento di fine servizio, essendo limitata ad un numero irrilevante di dipendenti, non inciderebbe sul bilancio regionale, consentendo invece un risparmio di spesa, sia plausibile, in quanto priva di riscontro. L'asserzione è infatti priva di una relazione tecnica, così come richiede l'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 (norma interposta) a corredo di una proposta normativa per quanto attiene alla quantificazione delle entrate

e degli oneri recati da ogni disposizione, nonché delle relative coperture. Il citato articolo 17, peraltro prescrive «*[p]er le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria*», e inoltre reca puntuale disciplina «*[p]er le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento*».

La Corte, richiamata la propria giurisprudenza (sentenza n. 227 del 2019), dichiara fondata la denuncia di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, ribadendo che le “*metodologie di copertura*” finanziaria delle leggi di spesa, di cui all'articolo 19, comma 2, della legge 196 del 2009, proprio perché richiamano l'articolo 81, terzo comma, Costituzione si impongono anche alle Regioni.

La terza disposizione impugnata, articolo 11, sostituisce le parole «*31 dicembre 2018*» con le parole «*31 dicembre 2020*» all'articolo. 7, comma 2, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n.8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale). L'originario articolo, rinviava già alla scadenza del 31 dicembre 2018, l'applicazione, nei confronti degli enti, istituti, aziende, agenzie, consorzi ed organismi regionali, delle norme concernenti i principi contabili e schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), la cui applicazione era stata prevista e poi differita in svariati atti normativi regionali a partire dal 2015.

Secondo parte ricorrente il succitato rinvio comporterebbe una violazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione, che ascrive allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, poiché l'ennesimo rinvio all'obbligo di adeguamento, si appaleserebbe come “*un'innegabile volontà di elusione di quei principi*”.

La Corte ritiene fondata la questione. L'articolo 79 del d.lgs. n. 118 del 2011 (norma interposta), prevede che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni «*nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42*».

La Regione ha disposto invece con legge l'ulteriore rinvio dell'applicazione delle disposizioni del citato decreto legislativo per gli enti strumentali regionali e non con la procedura concertativa o “*pattizia*” dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, che avrebbe, secondo le norme di attuazione dello statuto, richiesto l'attivazione della Commissione paritetica di cui all'articolo 43 dello stesso.

Peraltro con la sentenza n. 178 del 2012, la Corte già aveva affermato che tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione (ivi comprese quelle dell'articolo 2, che il d.lgs. n. 118 del 2011 dichiara espressamente di attuare) si applicano agli enti ad autonomia differenziata non in via diretta, ma solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria.