

Sentenza: n. 143 del 4 maggio 2016 (deposito del 16 giugno 2016)

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: articoli 3, primo comma, 81, ultimo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo comma, e 119, primo, secondo e ultimo comma, Cost.; articolo 5, comma 1, lettera e), e comma 2, lettera b), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale); articoli 9, comma 5, e 10, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Puglia

Oggetto: articolo 1, comma 420, legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)

Esito: non fondatezza delle questioni

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Regione Puglia ha impugnato il comma 420 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014 n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), (il ricorso interessa anche altri commi dello stesso articolo il cui esame è riservato a decisioni separate), per contrasto con gli articoli 3, primo comma, 81, ultimo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo comma, 119, primo, secondo e ultimo comma della Costituzione, oltre che con l'articolo 5, comma 1, lettera e), e comma 2, lettera b), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e con gli articoli 9, comma 5, e 10, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

La disposizione censurata prevede una serie di specifici divieti di spesa per le province delle regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 1° gennaio 2015, divieti che riguardano l'assunzione di mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti la gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, l'effettuazione di spese per relazioni pubbliche ed attività affini, l'assunzione di dipendenti a tempo indeterminato, anche nell'ambito delle procedure di mobilità, l'acquisizione di personale mediante il ricorso al comando e la proroga dei comandi cessati.

Secondo la ricorrente, la disposizione denunciata violerebbe gli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., per il vulnus che arrecherebbe all'autonomia legislativa regionale in materia di "coordinamento della finanza pubblica", con l'imporre vincoli puntuali a determinate voci di spesa; violerebbe anche l'articolo 119, primo comma, Cost., perché negherebbe l'autonomia finanziaria, sul versante della spesa, riconosciuta alle Province.

Secondo la Regione Puglia, inoltre, la disposizione contrasta con gli articoli 3, primo comma, e 81, ultimo comma, Cost., nonché l'art. 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale) e l'art. 9, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), in quanto pone divieti di spesa che: a) non trovano corrispondenza in divieti introdotti per le amministrazioni statali e, quindi, non sono posti sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per queste ultime; b) sono assolutamente rigidi e si applicano uniformemente a tutti gli enti provinciali, non tenendo, quindi, in conto alcun "parametro di virtuosità".

Inoltre, riguardo alle prescrizioni di cui alle lettere c), d), e) ed f), la ricorrente sostiene che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, della Costituzione, per il vulnus arrecato alla competenza legislativa regionale in materia di "organizzazione

amministrativa delle Province”; e con gli articoli 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto il divieto assoluto, per le Province, di assumere personale in qualunque forma e tipo di rapporto di lavoro, comporterebbe la negazione in radice di un aspetto essenziale dell’autonomia organizzativa di tali enti.

Infine, nel caso del divieto del ricorso a mutui, sub lettera a) del comma 420 dell’articolo 1 della legge in esame, secondo la ricorrente tale divieto sarebbe illegittimamente esteso alle «*spese di investimento*», in relazione alle quali l’articolo 119 Cost. riconosce, invece, un potere di indebitamento delle Province e perché, comunque, il legislatore statale, se può prevedere “modalità” e “limiti” relativamente all’indebitamento degli enti territoriali, non potrebbe, al di là di ciò, direttamente introdurre divieti puntuali di indebitamento (*violazione dell’articolo 10, comma 1, della legge n. 243 del 2012, degli articoli 81, ultimo comma, 117, terzo comma, e 119, primo, secondo e ultimo comma, Cost., nonché dell’art. 5, comma 2, lett. b), della legge cost. n. 1 del 2012*),

La Corte ritiene non fondate le censure formulate dalla Regione Puglia perché:

- i divieti di spesa e di nuove assunzioni, imposti alle Province e alla Regioni a statuto ordinario non sono riconducibili alla categoria “*norme di dettaglio*”, poiché, nel contesto della riforma operata dalla legge 56/2014, si innestano come “*principi fondamentali*”, funzionali alla realizzazione del disegno riformatore, in particolare alla futura soppressione delle stesse Province. Non è ipotizzabile, quindi, la violazione della potestà legislativa concorrente nella materia “coordinamento della finanza pubblica” (art. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Cost.);
- l’intervento statale non elide ogni forma di autonomia finanziaria delle Province, atteso che il divieto del ricorso a mutui è, comunque, limitato a funzioni diverse da quelle (di prioritaria importanza) di cui alla lettera a) del censurato comma 420, in relazione alle quali è ragionevole che l’indebitamento sia escluso anche per finalità di investimento. Non si è, dunque, nemmeno in presenza della violazione dell’articolo 119, primo e secondo comma, della Costituzione;
- il divieto di acquisizione di nuovo personale, di cui alle lettere c), d), e) ed f) del comma 420 dell’articolo 1 della legge impugnata è connotato dalla finalità, che lo giustifica, di garantire il coordinamento della finanza pubblica, atteso che “*la spesa per il personale costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (sentenze n. 69 del 2011 e n. 169 del 2007). E ciò senza che rilevi, in contrario, che le disposizioni denunciate possano avere influenza sull’organizzazione dell’ente territoriale, risolvendosi una tale evenienza in una circostanza di fatto, come tale non rilevante sul piano della legittimità costituzionale (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004)*”;
- infine, non è proponibile, rispetto ai divieti di spesa posti dalla disposizione, la comparazione tra le Province e le amministrazioni statali che non sono interessate da un disegno di riforma finalizzato alla loro soppressione, né la distinzione, nell’ambito delle Province, in base a parametri di virtuosità.