

DDL 829-1 - stralcio

Disposizioni in materia di contabilità e di patto di stabilità regionale. Modifiche di norme in materia di sistema pensionistico. Nuove norme in materia di condizioni di eleggibilità alla carica di sindaco.

Impugnativa Commissario dello Stato del 5/1/2012

=====

Commissariato dello Stato per la Regione Siciliana

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

R O M A

L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 28 dicembre 2011, ha approvato il disegno di legge n. 829 - Norme stralciate dal titolo Disposizioni in materia di contabilità e di patto di stabilità regionale. Modifiche di norme in materia di sistema pensionistico. Nuove norme in materia di condizioni di eleggibilità alla carica di sindaco, pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale, il successivo 31 dicembre 2011. Gli articoli 7, 9 e 14 si ritiene debbano essere sottoposti al vaglio di codesta Ecc.ma Corte in quanto si pongono in contrasto con il principio posto dall'art. 81 della Costituzione.

Il legislatore regionale non può, invero, sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'articolo 81 si ispira (ex multis sentenza C.C. n° 359 del 2007) e la copertura di nuove spese, come quelle previste dagli articoli oggetto del presente gravame, deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con le spese che si intende effettuare (sentenza C.C. n° 141 del 2010).

Il precetto dell'articolo 81 Cost. è, peraltro, applicabile anche alle Regioni poiché in subiecta materia trova pieno vigore il principio unitario, espresso dall'art. 5 della Costituzione nonché dall'articolo 1 dello Statuto Speciale siciliano, in forza del quale la legislazione regionale deve svolgersi nell'osservanza delle superiori direttive della disciplina giuridica dello Stato.

Pertanto, la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 81 riguarda necessariamente oltre che lo Stato anche le Regioni, non dovendosi queste esimersi dall'obbligo di mantenere nei propri bilanci un equilibrio finanziario sostenibile, che la predetta norma esige, in vista anche della stretta correlazione in cui l'attività e le risorse dello Stato e delle Regioni vengono reciprocamente a trovarsi (ex plurimis sentenze Corte Costituzionale n° 54/1958, n° 123/1975, n° 331/1988, n° 26/1991, n° 446/1994).

Nella sentenza n° 213 del 2008, inoltre, codesta Corte ha espressamente affermato che il principio di cui all'art. 81, 4° comma della Costituzione è vincolante

anche per le Regioni a statuto speciale ed ha specificato che l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono sull'esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo (sentenza C.C. n° 1 del 1996).

Nella sentenza n° 359 del 2007 codesta ecc.ma Corte ha ulteriormente ribadito che all'obbligo posto dall'art. 81 della Costituzione soggiace anche il legislatore siciliano che è vincolato a dare idonea copertura finanziaria alle leggi dallo stesso approvate. Orbene a tale obbligo il legislatore siciliano si è sottratto poiché l'art. 7, che di seguito si riporta, risulta essere privo di un'idonea e ragionevole copertura finanziaria degli oneri derivanti.

Art. 7

Credito d'imposta

1. Per le finalità di cui alla legge regionale 17 novembre 2009, n. 11, da conseguire secondo i termini e le modalità procedurali previste dai provvedimenti attuativi della medesima legge, richiamati all'articolo 1 della legge regionale 12 agosto 2011, n. 20, è autorizzato, a valere sull'esercizio finanziario 2011, l'utilizzo dell'ulteriore importo di 70.000 migliaia di euro, cui si provvede con riduzione di pari importo del fondo di cui all'articolo 3 della legge regionale 26 ottobre 2001, n. 15 e successive modifiche ed integrazioni.

2. L'impegno di spesa derivante dall'attuazione del comma 1 può essere assunto entro i quindici giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge.

Alla maggiore spesa di 70 milioni di euro per l'esercizio 2011 derivante dall'erogazione del contributo sottoforma di credito d'imposta previsto dalla legge regionale n° 11 del 2009 si dovrebbe infatti far fronte con le riduzioni di pari importo del fondo istituito dall'art. 3 della L.R. 15/2001.

La dotazione di detto fondo indisponibile, per espressa previsione del cennato art. 3 L.R. 15/2001, è costituita da una quota dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio finanziario 2000, determinato nel rendiconto generale della Regione per il medesimo esercizio, corrispondente ad entrate tributarie accertate che verranno rimosse a mezzo ruolo nei successivi esercizi finanziari. La dotazione di detto Fondo è stata valutata originariamente in 4.459 miliardi di lire in considerazione dell'elevato ammontare dell'avanzo di amministrazione (nel 2001 pari a circa 7.563 milioni di euro) prodotto dall'abnorme mole di residui attivi frutto di accertamenti tributari cui non erano, e tuttora non sono, seguite le ulteriori fasi della riscossione e versamento. Venne, così, posto in essere un meccanismo di neutralizzazione contabile di entrate ritenute irrealizzabili per evitare che fossero utilizzate applicando l'avanzo di amministrazione costituito da residui attivi non reali ma meramente contabili, in quanto originati da crediti di titolo incerto. Il fondo indisponibile in questione, capitolo 215713, è da ritenersi una voce compensativa nelle spese di importo pari a quello dei residui attivi ritenuti di improbabile

esazione e, pertanto, inidoneo a dare copertura finanziaria alla disposizione contenuta nell'articolo 7 sopracitato.

Peraltro nel decennio 2000 - 2010 si è assistito, come può evincersi dalla lettura dei dati riportati nei conti consuntivi dei Bilanci della Regione Siciliana, al progressivo incremento negli anni dell'ammontare dell'avanzo di amministrazione in valore assoluto, che nel decorso esercizio ha raggiunto la cifra record di 10.058 milioni di euro, pari ad un terzo delle entrate della regione.

I residui attivi ammontavano dall' 01/01/2010 a 14.961 milioni di euro e soltanto 770 milioni di euro, a conclusione dell'esercizio, risultavano versati, mentre rimanevano da riscuotere oltre 12 miliardi di euro. Per di più la maggior percentuale di riscossione si registrava nei residui relativi al titolo secondo, mentre per le entrate correnti, proprio tra quelle tributarie, risultava versato meno del 6%.

Ad ulteriore conferma dell'evidente esistenza di residui attivi di dubbio titolo e di improbabile riscossione, si ritiene utile riportare i dati del conto consuntivo 2010, parificato dalla Corte dei Conti nella pubblica udienza del 30 giugno 2011 relativi ai capitoli 1023, 1024 e 1203:

IRPEF : versamenti sulla competenza 4.799.966,36 euro a fronte di 5.020.000 di

previsione e 220.033.963 di minori entrate;

IRPEG: versamenti sulla competenza 494.599.924 euro a fronte di 620.000.000 di

previsione e 125.400.075 di minori entrate;

versamenti sui residui 6.570.439 euro a fronte di 362.187.954 euro di residui esistenti all'01/01/2010;

I.V.A. versamenti nella competenza 1.919.458.686 a fronte di 2.020.000.000 di

previsione e 100.541.313 di minori entrate;
versamenti sui residui 44.938.613 euro a fronte di 1.906.960.788 di residui esistenti all'01/01/2010.

In considerazione di quanto rappresentato, da cui può agevolmente desumersi la persistente esistenza nel bilancio della Regione di residui di incerto titolo e dubbia riscossione per importi di notevole consistenza, si ritiene che la prevista riduzione di 70 milioni di euro del fondo indisponibile istituito dall'art. 3 L.R. 15/2001 non sia idonea a dare copertura finanziaria agli oneri derivanti dall'art. 8, ma costituisca piuttosto un artificio contabile privo di attendibilità riguardo all'effettiva esistenza di mezzi finanziari.

Il mezzo di copertura della maggiore spesa individuato dal legislatore non è infatti riconducibile ad alcuna delle modalità di attuazione dell'art. 81 Cost. contemplate dall'art. 17 della L. n° 196/2009, le cui previsioni costituiscono principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e che si applicano alle Regioni a statuto speciale in quanto finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica.

XXXXXXXXXXXX

Anche l'art. 9, che si riporta, è in contrasto con l'art. 81, 3° e 4° comma della Costituzione.

Art. 9

Modifiche all'articolo 132 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4, in materia di fondo di garanzia del personale della formazione professionale

1. Al comma 2 dell'articolo 132 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4, le parole da 'Per gli anni successivi' sino a '27 aprile 1999, n. 10.' sono soppresse.

La modifica apportata dalla soprariportata norma all'art. 132 della L.R. 4/2003, sostanzialmente sottrae l'iscrizione in bilancio degli stanziamenti in favore del Fondo di Garanzia per il personale della formazione professionale dell'indispensabile preventiva autorizzazione legislativa e delle conseguenti indicazioni delle risorse con cui far fronte alla spesa prevista.

Invero secondo il tenore del vigente articolo 132 la spesa connessa al finanziamento del Fondo in questione è determinata annualmente dalla legge finanziaria (tab. G) ed in essa trova copertura.

Il previsto venir meno della quantificazione annuale dello stanziamento e, si ripete, della correlata indicazione dei mezzi con cui far fronte agli oneri previsti, consentirebbe l'iscrizione diretta nel bilancio di nuove e maggiori spese prive di specifica e puntuale copertura, in contrasto con il precetto posto dall'art. 81, 3° e 4° comma Cost.

Codesta ecc.ma Corte con costante giurisprudenza, invero, non ha ritenuto idonea la copertura di spese di carattere permanente, come l'attuale, con il richiamo a capitoli già previsti in bilancio (sentenza C.C. 123/1975), richiamo questo che, peraltro, è pure formalmente assente.

Codesta Corte ha in proposito affermato, nella sentenza n° 31/1961, che l'obbligo del legislatore di indicare i mezzi di copertura di una nuova o maggiore spesa non può ritenersi assolto mediante l'iscrizione della stessa in bilancio. Tale iscrizione non produce, e non potrebbe produrre, alcun effetto di per sé ove non trovi corrispondenza in una preesistente legge sostanziale che preveda la quantificazione della spesa, nonché i mezzi per farvi fronte.

Sarebbe invero tautologico e non risolutivo, ai fini del rispetto dell'art. 81 della Costituzione, legittimare la mancata indicazione della copertura della spesa nella legge di autorizzazione con l'inserzione della stessa nelle successive leggi di bilancio.

L'iscrizione della spesa nei documenti finanziari degli anni successivi sarebbe, infatti, sorretta da una previsione legislativa (id est l'art. 132 L.R. 4/2003) priva dell'indispensabile indicazione dei mezzi di copertura, in evidente contrasto con il principio risultante dal combinato disposto dal 3° e 4° comma dell'art. 81 Cost. che sostanzialmente impone al legislatore l'obbligo di farsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, obbligo a cui, ancora una volta, il legislatore siciliano intenderebbe venir meno.

XXXXXXXXXXXXXX

L'art. 14, che di seguito si trascrive, si ritiene parimenti in contrasto con l'art. 81, 4° comma della Costituzione.

Art. 14

Norme in materia di agevolazioni per la ricomposizione fondiaria

1. Al comma 1 dell'articolo 60 della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2, e successive modifiche ed integrazioni, le parole '31 dicembre 2011' sono sostituite dalle parole '31 dicembre 2013'.

2. Gli oneri derivanti dal comma 1, valutati in 100 migliaia di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2012 e 2013, trovano riscontro nel bilancio pluriennale della Regione per il triennio 2011-2013, UPB 4.2.1.5.2.

La disposizione prevede l'ulteriore proroga per un biennio delle agevolazioni fiscali di cui all'art. 60 della L.R. 2 del 2002 volte a favorire la ricomposizione fondiaria e consistenti nell'esenzione dalle imposte di bollo e catastale e nella riduzione dell'imposta di registro ed ipotecaria in favore degli acquirenti di terreni agricoli.

Le minori entrate determinate dalle disposte agevolazioni fiscali sono state quantificate in 100.000 euro annui. Tale quantificazione appare invero *ictu oculi* incongrua se posta a confronto con quelle contenute nell'articolo 32 L.R.2/2002 (3.315 migliaia di euro) e nell'articolo 60 L.R. 2/2007 (1000 migliaia di euro) che disponevano entrambe le medesime agevolazioni fiscali rispettivamente nel triennio 2002 - 2004 e 2007 - 2009.

In totale assenza di idonei elementi per la determinazione e valutazione del minore gettito nella relazione tecnica redatta dall'amministrazione regionale ai sensi dell'art. 7 L.R. 47/1977, essendo l'articolo in questione frutto di un emendamento presentato in aula, la quantificazione delle minori entrate contenuta nella norma in questione deve ritenersi arbitraria, con conseguente presumibile insufficienza delle risorse individuate per farvi fronte.

Il legislatore pertanto si è sottratto all'obbligo posto dall'art. 81 Cost. di dare adeguata ed attendibile copertura alle nuove e/o maggiori spese o minori entrate che vanno a gravare sugli esercizi futuri compromettendo così l'equilibrio e la solidità del bilancio.

L'esigenza imposta dalla costante interpretazione dell'art. 81, 4° comma non costituisce un vincolo per i Parlamenti futuri ma, piuttosto, tende ad evitare che gli stessi siano costretti a far fronte, al di fuori di ogni margine di apprezzamento, ad oneri assunti in precedenza senza adeguata ponderazione dell'eventuale squilibrio futuro (sentenza C.C. n° 25/1993).

L'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione degli oneri e dei relativi mezzi di copertura infatti è diretto ad indurre il legislatore a tenere conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale tra spese ed entrate, la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull'eventuale indebitamento, richiede una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri autorizzati previsti per gli anni futuri.

PER I MOTIVI SUESPOSTI

e con riserva di presentazione di memorie illustrative nei termini di legge, il sottoscritto prefetto Carmelo Aronica, Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto Speciale, con il presente atto

I M P U G N A

gli articoli 7, 9 e 14 del disegno di legge n. 829 - Norme stralciate dal titolo Disposizioni in materia di contabilità e di patto di stabilità regionale. Modifiche di norme in materia di sistema pensionistico. Nuove norme in materia di condizioni di eleggibilità alla carica di sindaco, approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 28 dicembre 2011, per violazione dell'art. 81, 3° e 4° comma della Costituzione.

Palermo 5 gennaio 2012

Il Commissario dello Stato
per la Regione Siciliana
(Prefetto Carmelo Aronica)