

Sentenza: 24 novembre 2020, n. 244

Materia: ordinamento civile - previdenza sociale

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: articoli 3, 36, 81, 97, primo comma e 117, commi secondo, lettera l) e o) e 119 della Costituzione

Ricorrente: Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna

Oggetto: articoli 1 e 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 14 dicembre 1982, n. 58 (Omogeneizzazione del trattamento di previdenza del personale regionale), articolo 15, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 30 aprile 2015, n. 2 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per il 2015), articolo 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 29 luglio 2016, n. 13 (Disposizioni collegate alla legge di assestamento e seconda variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018),

Esito: infondatezza delle questioni

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto relativo all'esercizio 2018 della Regione Emilia Romagna, rileva la comparsa di un capitolo di bilancio relativo al «Fondo di accantonamento per l'integrazione regionale all'indennità di fine servizio», istituito dalla Regione avvalendosi della facoltà di accantonamento di fondi per passività potenziali, prevista dall'articolo 46, comma 3, del 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).

L'amministrazione regionale ha previsto la suddetta integrazione (per essa è altresì presente un altro capitolo di bilancio denominato «Oneri dipendenti dalla integrazione regionale delle indennità premio di servizio al personale per il quale non opera la ricongiunzione dei servizi»), a favore del personale dipendente ponendola a carico del bilancio regionale, sulla base dell'articolo 1 della legge regionale n. 58 del 1982 (Omogeneizzazione del trattamento di previdenza del personale regionale), integrazione da erogarsi fino all'entrata in vigore di una disciplina generale dell'indennità di fine servizio per tutto il settore del pubblico impiego. La legge regionale di cui sopra è stata abrogata dall'articolo 15, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2015 che, tuttavia, ne ha fatto salva l'applicazione limitatamente ai dipendenti che avessero maturato, prima della sua entrata in vigore, il requisito di un anno di servizio presso la Regione. Tale ultima previsione è stata, poi, oggetto di una norma di interpretazione autentica, contenuta nell'articolo 8 della legge regionale n. 13 del 2016, in cui si dispone che *«[i]l secondo periodo del comma 3 dell'articolo 15» della legge regionale n. 2 del 2015 «si interpreta nel senso che la salvaguardia si applica ai dipendenti in servizio presso l'amministrazione regionale alla data di entrata in vigore della norma stessa».*

La Corte dei conti ritiene che la Regione sia intervenuta in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, così determinando un illegittimo aumento della spesa del personale regionale, con la conseguenza di non poter parificare i relativi capitoli del bilancio senza prima sollevare questione di legittimità costituzionale.

Qualora, se tali norme, di autorizzazione delle spese relative all'integrazione del TFS, fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, le spese stesse sarebbero prive di copertura finanziaria e perciò violative dell'articolo 81, terzo comma, Costituzione.

In logica consequenziale con il rilievo di illegittimità costituzionale di cui sopra, sono pertanto impugnate le disposizioni costituite dagli articoli. 1 della legge n. 58 del 1982, 15, comma 3 della legge n. 2 del 2015 e 8 della legge n. 13 del 2016, che dispongono che venga erogata un'integrazione al trattamento di fine servizio ai dipendenti regionali in servizio presso la Regione che abbiano maturato, entro l'entrata in vigore della citata legge regionale n. 2 del 2015, il requisito di almeno un anno di servizio prestato a favore della stessa Regione.

Per il giudice rimettente, la Regione, pur avendo disposto l'abrogazione della legge n. 58 del 1982 istitutiva della citata integrazione al TFS, da considerarsi per natura retribuzione differita con funzione previdenziale, sarebbe intervenuta nelle materie di competenza statale esclusiva della previdenza sociale e dell'ordinamento civile articolo 117, secondo comma, lettere o) ed l) Costituzione, proprio nella parte in cui ha comunque fatto salva tale integrazione per i dipendenti con almeno un anno di anzianità e in servizio presso la Regione al momento dell'entrata in vigore della medesima legge n. 2 del 2015.

La spesa per l'integrazione, peraltro, avrebbe inciso sulle risorse iscritte a bilancio, determinando la riduzione di altre poste del risultato di amministrazione, quindi in violazione degli articoli 81 e 97 Costituzione

La Sezione regionale di controllo della Corte di conti, ritiene altresì che le disposizioni, ponendosi in contrasto con le norme statali che contengono principi fondamentali e norme fondamentali di riforma economico sociale, determinerebbero per i dipendenti della Regione Emilia Romagna *un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai dipendenti pubblici del restante territorio nazionale* (articolo 3 Costituzione), nonché configurerebbero una voce retributiva dovuta per una specifica prestazione e proprio in quanto tale, non sarebbe proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato (articolo 36 Costituzione).

Inoltre con l'incremento della spesa pubblica in tema di personale regionale, fondamentale aggregato della spesa corrente, le disposizioni sarebbero anche in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 117, terzo comma e 119 Costituzione.

La difesa regionale ritiene inammissibili le censure avanzate e in subordine non fondate.

La Corte preliminarmente sottopone al giudizio di fondatezza alcune eccezioni di inammissibilità formulate in via generale dalla Regione Emilia Romagna.

E' respinta l'eccezione relativa al difetto di rilevanza, per successiva approvazione della legge 30 luglio 2019, n. 12 (Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2018), che avrebbe reso il procedimento pendente dinanzi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti privo di oggetto, per cui vi sarebbe carenza di interesse a una pronuncia della Sezione sulla decisione di parifica, in considerazione del carattere meramente ausiliario del giudizio di parifica rispetto all'avvenuta decisione di approvazione del rendiconto per l'anno de quo da parte dell'assemblea legislativa regionale. Secondo la difesa regionale, l'asserita sopravvenuta carenza di interesse incide sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale, facendone venir meno la rilevanza

La prospettazione assertiva, viene respinta dalla Corte, in quanto contrasta con quanto disposto dall'articolo 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in cui espressamente si statuisce che, nell'ambito del giudizio in via incidentale, *«[l]a sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio davanti alla Corte costituzionale»*. Per giurisprudenza costante la Corte ha ripetutamente affermato che il giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via incidentale *«non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione che concernono il rapporto dedotto nel processo principale, come previsto dall'art. 18 delle Norme integrative [...]. senza che assumano rilievo eventi sopravvenuti [...], tra i quali sono comprese anche la definizione stragiudiziale della controversia o comunque la cessazione, per qualsiasi causa, del giudizio rimasto sospeso davanti al giudice a*

quo» (sentenza n. 264 del 2017; fra le altre, sentenze n. 180 del 2018, n. 242 e n. 162 del 2014 e n. 120 del 2013).

La parifica, che per effetto dell'evoluzione normativa costituisce «*esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge*» (sentenza n. 138 del 2019), per cui nel giudizio di parifica possono essere sollevate questioni di legittimità costituzionale avverso «*le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari" e da tutti gli "altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria"*» (sentenze n. 196 del 2018 e n. 181 del 2015).

E' altresì respinta l'eccezione di inammissibilità di tutte le questioni sollevate per la preclusione derivante dalle precedenti parifiche degli anni 2013-2017, poiché il giudizio di parificazione, che ha come oggetto il rendiconto generale annuale della Regione, è redatto in uno specifico contesto normativo relativo all'esercizio finanziario cui fa riferimento e quindi strutturato in modo differente da un anno all'altro. La particolarità dei contenuti dei rendiconti generali annuali (nel caso de quo le spese erano state nel tempo modulate, sulla base di disposizioni gradualmente modificate), è confermativa del fatto che la decisione di parificazione conferisce certezza solo al rendiconto parificato, quello relativo allo specifico esercizio finanziario e che attesta, al fine appunto di certezza, che i relativi risultati non possono più essere modificati.

Viene respinta anche l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, in relazione alle questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, con la quale viene asserito che nel giudizio di parificazione la Corte dei conti dovrebbe limitare il proprio operato alla verifica della *corrispondenza fra fatti gestionali esposti nelle scritture contabili e il rendiconto generale*.

La Corte ricorda che, come dalla stessa già affermato nelle sentenze 196 del 2018 e 189 del 2020, l'evoluzione normativa (articolo 1 (Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213»), ha progressivamente portato ad un «*percorso di espansione*» del procedimento di parificazione quale «*giudizio di legittimità del rendiconto dello Stato, finanche alla previsione del giudizio di parifica esteso alle Regioni ad autonomia ordinaria, con l'introduzione di «disposizioni volte a assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo»*, in corrispondenza con l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale). Pertanto si deve ritenere che, data l'esistenza di caratteri essenziali e ineludibili nel giudizio di parificazione comuni ad altri giudizi, questi caratteri consentano ai giudici contabili di *essere in una situazione «"analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono" (sentenza n. 226 del 1976)» e quindi a «valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo» (sentenza n. 89 del 2017)*. Qualora le leggi siano state adottate in violazione della competenza legislativa statale ovvero dei parametri costituzionali attinenti all'equilibrio di bilancio, non è possibile procedere al giudizio di parifica degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano» (sentenza n. 146 del 2019). Quindi, poiché nel caso de quo (integrazione TFS in due capitoli di bilancio oggetto di parifica) la legge regionale tuttora vigente, che ha autorizzato la spesa, si ritiene sia stata adottata in violazione della competenza legislativa statale e priva di una valida copertura finanziaria, mancandone i presupposti legittimanti, con conseguente incidenza sull'equilibrio finanziario dell'ente, costringerebbe a validare il risultato di amministrazione, per cui appare rilevante e consequenziale che la Sezione abbia sollevato la questione di costituzionalità.

Anche l'eccezione di inammissibilità delle questioni sollevate nei confronti delle impugnate disposizioni per erronea identificazione delle norme da applicare nel giudizio, per cui il controllo, secondo cui correttamente si sarebbe dovuto riferirsi alla disposizione del bilancio del 2017 con cui

era stato disposto l'accantonamento per passività potenziali per l'integrazione TFS, viene ritenuta non fondata, in quanto, per costante giurisprudenza, *«le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte “le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari” e da tutti gli “altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (sentenza n. 196 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 138 del 2019; e quindi poiché le leggi impugnate sono leggi sostanziali di spesa e i due capitoli di bilancio inerenti l'integrazione del TFS sono connessi per consentire le spese ad esso relative e trovano la loro fonte normativa nella primigenia disciplina istitutiva del TFS del 1982, poi nelle altre leggi afferenti, quindi è a queste normative che occorre fare riferimento per l'individuazione corretta.*

L'eccezione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 3 e 36 Costituzione (TFS trattamento privilegiato e voce retributiva in assenza di prestazione), secondo la quale i parametri invocati non inciderebbero sull'*an* della spesa e, quindi, sugli equilibri finanziari, viene invece accolta. La Sezione rimettente non ha indicato i parametri finanziari e non ha altresì indicato come dalla pretesa violazione dei suddetti articoli della Costituzione, possa derivare la lesione degli equilibri finanziari della Regione. La Corte ha chiarito nelle sentenze n. 146 e n. 138 del 2019, che è possibile in sede di parificazione dei rendiconti sollevare questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi da quelli finanziari, solo però se *evocati in correlazione funzionale con questi ultimi, quindi nelle circostanze in cui la loro violazione sia tale da determinare l'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata*

E' altresì accolta l'eccezione di inammissibilità della questione, sollevata in riferimento all'articolo 119 Cost., *«letto in combinato disposto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione», muovendo dall'assunto che le norme regionali citate, incrementando la spesa pubblica in tema di personale regionale, che è fondamentale aggregato della spesa corrente, si pongano in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto l'affermazione non è corredata dall'indicazione delle norme interposte che impedirebbero alla Regione di erogare l'integrazione regionale al TFS.*

Viene proposta dalla difesa regionale un'eccezione di inammissibilità in relazione alla questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Costituzione, per erronea individuazione del parametro, in quanto non pertinente rispetto alla legge istitutiva del TFS del 1982, poiché in tale data vigeva un altro riparto di competenza, sulla base del quale la disciplina sarebbe stata riconducibile alla materia di ordinamento degli uffici e del personale, per cui è a tale parametro, vigente al momento di approvazione della legge originaria, avrebbe dovuto fare riferimento che il giudice rimettente, in applicazione del principio di continuità. L'eccezione è dichiarata non fondata, in quanto la Corte ha affermato che *«la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione non [ha] determinato l'automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali cosicché «tali norme [...] adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale, mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema» (sentenza n. 401 del 2007; nello stesso senso sentenza n. 376 del 2002) e che il «problema della correttezza del parametro applicabile, se può, astrattamente, incidere sul merito della questione, non ne condiziona invece [...] l'ammissibilità» (sentenza n. 282 del 2004), specialmente quando la modifica del parametro non abbia determinato un mutamento sull'attribuzione della competenza; inoltre in caso analogo, la Corte ha ritenuto che è «irrelevante la mancata evocazione dell'art. 117 Cost. nel testo precedente alla modifica del Titolo V», in considerazione del fatto che «"[l]'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ha codificato il limite del “diritto privato”, consolidatosi già nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001” (ex plurimis, sentenza n. 159 del 2013), limite “rimasto fondamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo*

dell'art. 117 [...] (ed oggi espresso nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia "ordinamento civile", ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione), consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati" [...] (sentenza n. 282 del 2004"» (sentenza n.189 del 2020). e con riguardo alla materia «previdenza sociale», di competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera o), Costituzione, essa lo era di già nel precedente riparto di competenze.

La Corte, passando al merito, ricostruisce l'assetto normativo della questione del TFS, introdotto dalla legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali), che ha previsto l'erogazione dell'indennità premio di fine servizio per i dipendenti del comparto locale. Con il d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato) viene disciplinata l'indennità di buonuscita per i dipendenti statali., indennità introdotta «per porre il dipendente cessato dal servizio ed in attesa di pensione in condizione di far fronte alle difficoltà economiche insorgenti al momento e per effetto della fine del rapporto di impiego» (sentenza n. 763 del 1988). Diversi sono i regimi e diversi sono sistemi di calcolo dei due istituti per l'erogazione di risorse.

La legge n. 58 del 1982 dell'Emilia-Romagna si colloca in tale periodo di contemporanea vigenza di regimi diversi per dipendenti statali e regionali. La legge, come quelle di molte altre Regioni è finalizzata ad equiparare il trattamento di fine servizio, spettante ai dipendenti regionali, con l'indennità di buonuscita erogata agli altri dipendenti pubblici, così per compensare la differenza economica esistente, viene prevista l'integrazione regionale a carico del bilancio regionale.

La Corte ricorda che con il trasferimento di funzioni operato con il d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382), fu necessario trasferire personale dai ruoli dello Stato a quello delle regioni, per cui vi era l'esigenza, di evitare disparità di trattamento tra impiegati già occupati presso le regioni e quelli trasferiti da altre amministrazioni statali, chiamati, nonostante la diversa provenienza, a svolgere i medesimi compiti. *L'urgenza di non introdurre disparità di trattamento nella gestione del personale era direttamente ascrivibile alla competenza legislativa concorrente delle regioni nella materia dell'«ordinamento degli uffici»* (sentenze n. 179 e n. 10 del 1980; ordinanza n. 520 del 1988).

Successivamente il quadro normativo statale muta e la legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), l'articolo 2, comma 5, ha previsto il transito dal regime pubblicistico del trattamento di fine servizio (TFS) al regime privatistico del trattamento di fine rapporto (TFR) di cui all'art. 2120 del codice civile per tutti i lavoratori assunti alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, a far data dal 1° gennaio 1996.

L'articolo 59, comma 56, della legge 27 dicembre 1997 n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), riconosce la possibilità di esprimere un'opzione in favore del passaggio al regime di TFR, purché «nei modi e con la gradualità da definirsi in sede di specifica trattativa con le organizzazioni sindacali dei lavoratori». Il d.P.C.m del 20 dicembre 1999 ha quindi recepito l'Accordo quadro sottoscritto dall' Agenzia della rappresentanza negoziale (ARAN) e dalle organizzazioni sindacali e stabilisce il definitivo passaggio al regime del trattamento di fine rapporto, di cui all'art. 2120 cod. civ., nei confronti del personale delle pubbliche amministrazioni assunto a tempo indeterminato successivamente al 31 dicembre 2000.

Si è quindi in presenza di un duplice regime, di tipo pubblicistico per i dipendenti assunti prima del 2001, corrispondente al TFS, e di tipo privatistico per i dipendenti assunti a partire dal 1° gennaio di tale anno, costituito dal TFR. Tale duplice regime, è stato confermato in ultimo con la legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)» ed è tuttora vigente.

La persistenza di regimi diversi ha comportato che, in ambito regionale, la previsione dell'integrazione regionale al TFS sia rimasta inalterata per i dipendenti assunti prima del 2001, che non avevano optato per il nuovo regime del TFR e che, quindi, continuano a fruire del trattamento

di fine servizio di tipo pubblicistico, e che i dipendenti statali, assunti alla medesima data, continuano a godere della indennità di buonuscita.

La Regione Emilia-Romagna ha voluto procedere, gradualmente, con le normative del 2015 e del 2016, *«alla revisione di tale indennità al fine di contenere la relativa spesa, in attesa dell'estinzione del regime di Trattamento di Fine Servizio a seguito dell'introduzione del Trattamento di Fine Rapporto nel settore del Pubblico Impiego, e conseguentemente del venir meno della quota integrativa erogata dalla Regione»*.

L'intento di contenimento della spesa relativa al personale regionale, si appalesa chiaramente nella disposizione di interpretazione autentica contenuta nell'articolo 8 della legge n. 13 del 2016, La disposizione, adottata a seguito del passaggio nei ruoli regionali di circa un migliaio di dipendenti delle Province, a seguito del processo di riordino imposto dal legislatore statale con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), al fine di limitare l'integrazione regionale al TFS ai soli dipendenti in servizio presso la Regione alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015.

La Corte, rileva che il complesso quadro normativo di riferimento fa emergere con chiarezza la natura e la finalità della normativa regionale relativa all'integrazione regionale al TFS. *Si tratta di una disciplina che si innesta e si definisce all'interno della «complessa transizione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni “da un regime di diritto pubblico ad un regime di diritto privato” (sentenza n. 244 del 2014)» (sentenza n. 213 del 2018) e «della gradualità che, con specifico riguardo agli istituti in questione, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto di imprimervi» (sentenza n. 244 del 2014).*

L'integrazione regionale de quo è limitata nel tempo e destinata ad estinguersi con la cessazione del TFS. Essa conserva l'inquadramento originario e costituisce espressione della competenza regionale nella materia che, nel vigore del precedente Titolo V, era denominata «ordinamento degli uffici» e oggi corrisponde all'organizzazione amministrativa regionale.

La Corte pertanto dichiara, non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti delle disposizioni impugnate in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere l) e o), Costituzione.

La Corte, prima di dichiarare altresì non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti delle disposizioni impugnate in riferimento per violazione dell'articolo 81, terzo comma, Costituzione per mancanza della copertura finanziaria della spesa inerente all'integrazione regionale al TFS, respinge le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa regionale relative al suddetto parametro invocato.

Non rileva, l'eccezione circa il mutamento dei parametri *ratione temporis* rispetto all'approvazione della legge originaria istitutiva dell'integrazione regionale del TFS, anche se il principio di copertura finanziaria delle leggi che importino nuovi o maggiori oneri, a seguito della riforma costituzionale del 2012, è stato “*spostato*” dal quarto al terzo comma, e collocato in un mutato contesto, contraddistinto, in particolare, dall'esplicita proclamazione, al primo comma, del principio dell'equilibrio di bilancio, poiché la giurisprudenza costituzionale ha affermato che l'«*art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost.*» mostra una immutata «forza espansiva» e conserva il carattere di «*presidio degli equilibri di finanza pubblica*», di «*clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 192 del 2012) (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017). Esso, pertanto, ha conservato una portata precettiva sostanzialmente immutata, che non lo rende in alcun modo parametro inconferente.*

Quanto all'inammissibilità della questione di non corretta identificazione della norma di copertura finanziaria, secondo la difesa regionale, questa andrebbe individuata nella legge n. 27 del 2017 di approvazione del bilancio preventivo 2018/2020 è dichiarata non fondata.

L'integrazione regionale al TFS è stata istituita, dall'articolo 1 della legge n. 58 del 1982, che ha individuato all'articolo 8, comma 1, la copertura finanziaria per il primo anno di attuazione con l'istituzione di un apposito capitolo nello stato di previsione della spesa per il bilancio per

l'esercizio finanziario 1983 ed è a questa disposizione che occorre fare riferimento, come correttamente ha fatto il giudice rimettente, non rilevando il bilancio 2017 in cui il capitolo dedicato all'integrazione regionale tiene già conto della riduzione della platea dei beneficiari e quindi di una spesa ridotta per l'intervento della legge del 2015, per cui non è necessario individuare una nuova copertura finanziaria, in quanto è la norma costituita dall'articolo 8 della legge del 1982 quella a cui fare riferimento.

La Corte precisa che, contrariamente a quanto affermato dal giudice rimettente, secondo il quale l'articolo 15, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2015 non indicherebbe alcun mezzo di copertura di spesa, la disposizione non può essere considerata tra quelle indicate nell'articolo 81 Costituzione che comportano nuovi o maggiori oneri, per le quali deve essere indicata la copertura finanziaria, in quanto essa ha provveduto sì a disporre l'abrogazione della legge n.58 del 1982, facendo salvi gli effetti dell'integrazione regionale al TFS ancora e solo per quei dipendenti che fossero in servizio da almeno un anno alla Regione all'entrata in vigore della medesima, quindi riducendo sia la platea dei beneficiari e conseguentemente le spese per essi.

Quanto agli articoli 1 e 8, comma 2, della legge n. 58 del 1982, secondo la Sezione regionale della Corte dei conti, questi si limiterebbero a rinviare la copertura alle successive previsioni di bilancio, in contrasto con quanto prescritto dall'articolo 17 della legge di contabilità n. 196 del 2009, applicabile alle Regioni in base all'articolo 19, comma 2, della stessa legge, nonché con il successivo art. 30 e con l'articolo 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

La Corte afferma che la copertura finanziaria prevista dall'articolo 8 legge regionale n. 58 del 1982, costituita dal rinvio alla legge regionale annuale di bilancio, era conforme alla legge 9 maggio 1976, n. 335 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni), in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, Costituzione, nel testo allora vigente. La legge del 1976, all'articolo 2, primo comma, disponeva che *«Le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano di norma solo gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa»*.

La Regione Emilia-Romagna recepì il dettato statale con la legge 6 luglio 1977, n. 31 (Norme per la disciplina della contabilità della Regione Emilia-Romagna), cui è conforme l'impugnato articolo 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982.

L'evoluzione normativa, concretizzatasi nella legge sulla contabilità pubblica n. 196 del 2009 e nel d.lgs n. 118 del 2011 per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, ha comportato una sempre più dettagliata applicazione del principio di copertura finanziaria funzionale a garantire l'equilibrio di bilancio, che come affermato nella sentenza n. 227 del 2019 costituiscono *due facce della stessa medaglia*.

Peraltro, *«il principio dell'equilibrio di bilancio [...] opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» e che «[g]li artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione» (sentenza n. 26 del 2013). Tale principio non è mutato e «si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 227 del 2019).*

Nella questione di legittimità costituzionale sollevata, *le norme regionali censurate delineano una modalità "procedurale" di copertura finanziaria della spesa prevista che, come si è visto, è coerente con quanto stabilito dal legislatore statale (nella legge n. 335 del 1977) al momento della loro adozione e che questa Corte ha riconosciuto, nella sentenza n. 26 del 2013, conforme al precetto costituzionale.*