

Sentenza: 4 luglio 2023, n. 165

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: artt. 81, comma terzo, Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2020, n. 33 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di norme in materia di stabilizzazione del personale precario)

Esito: illegittimità costituzionale della legge impugnata

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2020, n. 33 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di norme in materia di stabilizzazione del personale precario), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, per violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa.

La legge regionale impugnata prevede molteplici interventi di natura eterogenea e dispone variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio 2020, i cui oneri, secondo l'art. 3, avrebbero dovuto trovare copertura finanziaria nel risparmio derivante dal rinvio del recupero del disavanzo dell'esercizio 2018 per la quota di pertinenza dell'esercizio 2020; tale operazione era subordinata ad una proposta di modifica dell'art. 7 del d.lgs. 158 del 2019 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), all'epoca all'esame del Consiglio dei ministri.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, tale modalità di copertura della spesa sarebbe incostituzionale in quanto del tutto ipotetica. Invero, la previsione di cui all'art. 3 della legge siciliana non avrebbe potuto costituire idoneo mezzo di copertura finanziaria in cogenza dell'allora vigente art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, che non consentiva di procrastinare il recupero del disavanzo accertato negli esercizi precedenti. Pertanto, facendo affidamento sulla successiva approvazione di una modifica legislativa, la legge regionale impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., secondo cui la copertura finanziaria deve essere certa e attuale.

Successivamente alla impugnazione governativa, il citato art. 7 è stato effettivamente modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 8 del 2021, ma la modifica non è intervenuta nel senso atteso dalla Regione poiché è stato previsto il ripiano del disavanzo pregresso nell'esercizio 2021 e non nel 2020.

Preliminarmente, la Corte, respingendo le eccezioni della Regione, ha ritenuto ammissibile l'impugnazione dell'intera legge regionale chiarendo che se è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità, sono, invece, ammissibili le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative tutte coinvolte dalle censure (tra le tante, sentenze n. 128 del 2020, n. 247 del 2018, n. 14 del 2017 e n. 141 del 2010). Nel caso in esame, tutte le censure riguardano il difetto di copertura ex art. 81, terzo comma, Cost. delle disposizioni contenute nella legge impugnata.

Nel merito, la questione di legittimità costituzionale della legge siciliana è fondata per difetto di copertura ex art. 81, terzo comma, Cost.

La copertura degli oneri derivanti dalla legge in esame è subordinata ad una ipotetica futura modifica dell'art. 7 del d.lgs. 158 del 2019 da parte del legislatore statale che però al momento dell'emanazione della legge regionale non era ancora intervenuta. Tale previsione, proprio per il suo carattere aleatorio, non poteva costituire la base di una valida e certa copertura della spesa. Peraltro, quando il legislatore statale è intervenuto – con l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 – nel modificare l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, a esercizio 2020 ormai concluso, lo ha fatto in modo diverso da quello ipotizzato dal legislatore regionale.

Illegittima è anche la c.d. “clausola di salvaguardia” prevista sempre dall'art. 3 secondo la quale in caso di mancata approvazione delle modifiche all'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019 gli oneri trovano copertura a valere sulle risorse non ancora utilizzate di cui all'art. 111 del decreto-legge n. 34 del 2020. Ma tale disposizione stanziava risorse a favore degli enti territoriali al fine di garantirne il ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID 19 per evitare perturbazioni negli equilibri dei rispettivi bilanci. In altre parole, le risorse previste dal citato art. 111 rappresentano una misura straordinaria, finalizzata a ripristinare l'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali che, nel periodo della pandemia, si erano visti diminuire le entrate fiscali a causa del blocco delle attività commerciali e industriali e incrementare le spese di carattere sociale e sanitario. Pertanto, tali risorse non possono essere impiegate per sostenere oneri ulteriori e diversi, che finiscono per ampliare la spesa corrente e incrementare il disavanzo. Inoltre, l'art. 3 della legge siciliana fa riferimento alle risorse ex art. 111 in modo generico, individuandole come “risorse non ancora utilizzate” senza quantificarne effettivamente la consistenza. La conseguenza, per i giudici, è che la copertura della spesa prevista in modo assai generico risulta incerta e non definita.

La Corte infine ricorda che la copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti e certe risorse.