

**Sentenza:** 8 marzo 2023, n. 80

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Parametri invocati:** artt. 81, terzo comma, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

**Ricorrenti:** Presidente Consiglio dei ministri

**Oggetto:** intero testo e, in particolare, degli artt. 3, commi 1 e 2, 13, commi 14 e 50, e 18, comma 5, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), nonché dell'art. 12, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie),

**Esito:**

- 1) dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lett. a) e b), l.r. 16/2022;
- 2) dichiarazione, in via consequenziale, di l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, primo periodo e secondo periodo, quest'ultimo limitatamente alle parole «[a]lla conseguente copertura dell'onere, pari ad euro 1.600.000,00 a decorrere dall'anno 2022,», l.r. 13/2022;
- 3) dichiarazione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, l.r. 13/2022, nella formulazione originaria;
- 4) dichiarazione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 50, l.r. 13/2022;
- 5) dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lett. c), l.r. 16/2022;
- 6) dichiarazione della cessata materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 14, dl.r. 13/2022;
- 7) dichiarazione di estinzione del processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, e dell'intero testo della l.r. 13/2022.

**Estensore nota:** Francesca Casalotti

**Sintesi**

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato diverse disposizioni della l.r. Sicilia 13/2022, legge di stabilità regionale. tra cui gli artt. 3, commi 1 e 2, e 13, commi 14 e 50. Con successivo ricorso ha poi impugnato alcune disposizioni della l.r. 16/2022, tra le quali l'art. 12, recante modifiche all'art. 3 l.r. 13/2022.

La Corte, dopo aver riunito i giudizi, valuta la questione con riferimento all'art. 3, commi, 1 e 2, l.r. 13/2022, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost.. I suddetti commi prevedono, al fine di recepire specifiche disposizioni statali in materia di trattamento economico del personale delle pubbliche amministrazioni –

recate dai commi 604 e 612 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 – l'incremento delle spese relative alle risorse destinate, rispettivamente, ai fondi per i trattamenti accessori e ai rinnovi dei contratti collettivi di lavoro per il triennio 2019-2021 in connessione con la revisione del sistema di classificazione del personale. Entrambe le richiamate disposizioni richiedono il rispetto sia delle citate previsioni statali, sia «dei contenuti previsti dal punto 2, lettera e) dell'«Accordo tra Stato e Regione siciliana per il ripiano decennale del disavanzo» sottoscritto in data 14 gennaio 2021». Esse, infine, stabiliscono che alla copertura degli oneri rispettivamente recati si provvede a valere sui «risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4». Questi ultimi dispongono, al fine di dare attuazione ai contenuti del menzionato accordo in materia di contenimento del trattamento economico accessorio, la riduzione a decorrere dall'anno 2022 degli importi, rispettivamente, del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione del personale della dirigenza regionale e del fondo risorse decentrate del personale del comparto non dirigenziale regionale.

Secondo il ricorrente le disposizioni impugnate contrasterebbero con l'impegno, assunto dalla Regione Siciliana con il menzionato accordo, a ripianare il disavanzo regionale mediante una serie di interventi, tra cui la riduzione strutturale delle spese di personale, dal momento che le risorse derivanti dalla riduzione dei fondi indicati nei commi 3 e 4, anziché destinate al suddetto fine, verrebbero impiegate, invece, per finanziare l'incremento delle spese di cui ai commi precedenti. Le stesse eccederebbero dunque dalle competenze legislative statutariamente riservate alla Regione Siciliana e violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, «tra i quali rientr[erebbero] anche le disposizioni di contenimento dei costi di personale [...], di cui costitui[rebbe] espressione» il punto 2, lettere d) ed e), dell'accordo sottoscritto dalla Regione Siciliana, diretto a contenere sia le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, sia, in generale, la spesa relativa al personale in servizio. Sotto altro profilo, le disposizioni impugnate violerebbero anche gli artt. 97 e 119 Cost., quanto al «principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici e della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni [...], nella misura in cui esse pregiudic[herebbero] la corretta attuazione e, quindi, l'efficacia del piano di rientro decennale dal disavanzo». In subordine, anche ritenendo che le previsioni impugnate non sottraggano risorse destinate all'attuazione del suddetto piano di rientro, le stesse sarebbero comunque costituzionalmente illegittime «in quanto prive di adeguata copertura finanziaria», violando perciò l'art. 81, terzo comma, Cost. Secondo il ricorrente, per effetto delle riduzioni previste nei commi 3 e 4 dell'impugnato art. 3, i fondi dagli stessi considerati «non sarebbero affatto sufficienti per garantire gli incrementi dei costi di personale disposti dal legislatore regionale» con i precedenti commi 1 e 2.

Secondo la Regione Siciliana, le censure sarebbero «infondate e frutto di un travisamento» dei contenuti dell'accordo sottoscritto tra lo Stato e la Regione Siciliana e in ogni caso, le modifiche apportate alle disposizioni impugnate dall'art. 12 l.r. 16/2022 avrebbero determinato la sopravvenuta cessazione della materia del contendere.

Secondo la Corte, le questioni promosse sono inammissibili, perché del tutto generiche e viziate da un'incompleta ricostruzione del quadro normativo.

È denunciato anche l'art. 13, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, che «[p]er l'esercizio finanziario 2022 [...] autoriz[za] la spesa di 160 migliaia di euro in favore del Comune di Sciacca, destinata al pagamento delle imposte comunali ICI/IMU relative al procedimento di liquidazione della fondazione "Pardo". A tal proposito la

Corte dichiara cessata la materia del contendere dato che la disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 3, comma 7, l.r. Siciliana 2/2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025). A fronte di tale *ius superveniens* ricorrono entrambe le condizioni che, secondo la costante giurisprudenza della Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 242, n. 222 e n. 92 del 2022), determinano la cessazione della materia del contendere.

Infine, il ricorso denuncia l'art. 13, comma 50, l.r. Siciliana 13/2022, in base al quale «[a]ll'articolo 55 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, dopo le parole "liquidazione coatta amministrativa" sono aggiunte le parole "nonché ai soci che hanno favorevolmente ottenuto i benefici di cui all'articolo 179 del codice penale"», ossia la riabilitazione. Per l'effetto, la disposizione regionale modificata – recante interpretazione autentica dell'art. 2, comma 3, l.r. 37/1994 – stabilisce ora che quest'ultimo «si interpreta nel senso che i benefici previsti dal comma 1 dell'articolo 2 della suddetta legge si applicano ai soci delle cooperative agricole, già utilmente inserite in graduatoria per il godimento dei suddetti benefici, per le quali sia stato dichiarato lo stato di insolvenza ovvero siano pendenti o già definite le procedure di fallimento o liquidazione coatta amministrativa nonché ai soci che hanno favorevolmente ottenuto i benefici di cui all'articolo 179 del codice penale». Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale impugnata ometterebbe sia di quantificare gli oneri dalla stessa recati, sia di individuare i mezzi finanziari per farvi fronte, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

La Corte ritiene la questione è inammissibile, non avendo il ricorrente adeguatamente motivato le ragioni del contrasto della norma impugnata con l'evocato parametro costituzionale (*ex plurimis*, con riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., sent. n. 44 del 2023, n. 25 del 2021 e n. 131 del 2016).

La Corte passa poi ad esaminare la questione prospettata con il successivo ricorso con cui il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato alcune disposizioni della l.r. 16/2022 tra cui l'art. 12, recante modifiche all'art. 3 l.r. 13/2022. Di tale disposizione sono denunciate le lett. a) e b) del comma 1, la prima in quanto, modifica il comma 1 del richiamato art. 3, la seconda in considerazione del fatto che sostituendone il comma 2, utilizzerebbero le maggiori entrate di natura tributaria allocate al Titolo I, Tipologia 103, capitolo 1026, in violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., come specificato dalla l. 196/2009. Per un verso, infatti, le disposizioni regionali impuginate, ricorrendo a entrate dipendenti dall'andamento del gettito, «correlato a future variabili dei mercati finanziari», contrasterebbero con l'art. 17, comma 1, lett. c), della suddetta legge che richiede la copertura delle maggiori spese «mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate». Per altro verso, le stesse risorse, inoltre, consistendo in maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, in forza del comma 1-bis del medesimo art. 17 non sarebbero utilizzabili per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese, dovendo essere «finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica».

La Corte ritiene la questione fondata, sotto entrambi i profili di censura. Modificando la originaria copertura degli oneri stabiliti dai commi 1 e 2 dell'art. 3 l.r. 13/2022 le disposizioni regionali in esame si pongono in contrasto con l'art. 17, comma 1, lett. c), l. 196/2009 – applicabile anche alle regioni in forza del successivo art. 19 – in base al quale la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, deve avvenire mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate. Nella specie, invece, difettano modifiche sostanziali della

legislazione, per cui le maggiori entrate considerate dalle norme regionali impugnate non rappresentano coperture stabili e si rivelano inadeguate a garantire la copertura dei correlati oneri derivanti dalle spese di personale, di natura strutturale e incompressibile nel tempo.

Le norme regionali contrastano anche con il comma 1-bis dello stesso art. 17 l. 196/2009 che prevede che «[l]e maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica». Disciplinando la destinazione del cosiddetto extra-gettito a vantaggio dei saldi di finanza pubblica, la previsione statale esplicita un corollario dell'altra disposizione richiamata, precludendo l'utilizzo a copertura delle nuove spese – nella specie, invece, avvenuto – delle maggiori entrate registrate, a legislazione immutata, in conseguenza del miglioramento del quadro economico. Le norme regionali impugnate contrastano quindi con l'art. 81, terzo comma, Cost., perché le coperture delle spese difettano «di un legittimo “fondamento giuridico” (sent.197/2019)» (sent.156/2021). Con la conclusione che deve, in conclusione, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lett. a) e b), l.r. 16/2022. Va aggiunto che, mentre la caducazione della lett. b) riguarda l'intero comma 2 del medesimo art. 3, come ormai definitivamente sostituito rispetto alla formulazione originaria, quella della lett. a) incide solo sulla modalità di copertura prevista dal secondo periodo del comma 1 dell'art. 3 l.r. 13/2022, come modificato. In considerazione della sussistenza di una inscindibile connessione funzionale tra le due parti della citata disposizione, va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, primo periodo e secondo periodo, quest'ultimo limitatamente alle parole «[a]lla conseguente copertura dell'onere, pari ad euro 1.600.000,00 a decorrere dall'anno 2022,», della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, là dove questo stabilisce interventi onerosi ormai «insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento» (sentenza n. 181 del 2013).

Da ultimo, la Corte esamina l'impugnativa dell'art. 12, comma 1, lett. c), l.r. 16/2022, che introduce il comma 4-bis nell'art. 3 della l.r. 13/2022, ai sensi del quale le somme corrispondenti ai risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4 e derivanti dalla riduzione di fondi relativi al personale dell'area della dirigenza e a quello del comparto non dirigenziale, «affluiscono a beneficio del bilancio regionale e sono iscritte in un apposito capitolo del dipartimento regionale del bilancio e del tesoro, non utilizzabili ai fini della gestione della spesa (Missione 20, Programma 3)». Ad avviso del ricorrente, in contrasto con le finalità perseguite dall'accordo sottoscritto tra lo Stato e la Regione Siciliana e quindi in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., la norma regionale «sottra[rebbe] di fatto» i predetti risparmi «dal concorso alla riduzione del disavanzo finanziario, generando una economia di bilancio utilizzabile in futuro con successive previsioni normative regionali». Tali considerazioni dimostrerebbero il «carattere manifestamente contraddittorio» della previsione impugnata, in contrasto anche con gli artt. 97, secondo comma, e 119, primo comma, Cost., «in punto di equilibrio dei bilanci pubblici e di sostenibilità del debito pubblico».

La Corte ritiene le questioni non fondate in quanto, riferendosi espressamente alle «somme corrispondenti ai risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4», il comma 4-bis, introdotto dalla disposizione impugnata nell'art. 3 l.r. 13/2022, richiama la finalità dichiarata dalle disposizioni richiamate, cioè quella di dare attuazione» agli impegni assunti dalla Regione previsti nell'accordo con lo Stato, volti a realizzare riduzioni strutturali degli impegni di spesa correnti. Pertanto, stabilendo che tali somme

«affluiscono a beneficio del bilancio regionale», la norma non contraddice, anzi conferma, la stabile compressione della spesa corrente disposta dai due precedenti commi «[a] decorrere dall'anno 2022».