



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Sicilia	Legge n° 28 del 19/11/2021	BUR n°52 del 26/11/2021
ID:16050	Esito: In corso d'esame	(Scadenza 25/01/2022)

Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana.

La legge della Regione siciliana n. 28 del 19 novembre 2021, recante "Norme in materia di funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana" presenta profili di illegittimità costituzionale per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa di cui all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione e violazione delle competenze attribuite alla Regione dallo Statuto speciale (legge cost. n. 2 del 1948).

Occorre premettere che la legge costituisce un ulteriore intervento legislativo in materia di assunzioni del Corpo forestale regionale e, in particolare, intende fornire copertura finanziaria per le finalità assunzionali disciplinate dalla legge regionale n. 16 del 20 luglio 2020, recante "Norme per il funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie" e rifinanziate dalla legge n. 29 del 3 dicembre 2020 recante "Norme per il funzionamento del Corpo forestale della regione siciliana". Con la prima legge è stata autorizzata, per tale finalità, una spesa annua di 2 milioni di euro per il triennio 2020-2022; con la seconda legge la spesa autorizzata per le assunzioni è stata incrementata di ulteriori 5 milioni di euro per gli esercizi finanziari 2021 e 2022; entrambe le citate leggi sono state impugnate davanti alla Corte costituzionale per violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, in quanto prive di copertura finanziaria, da un lato per l'inidoneità del capitolo individuato (contenente risorse destinate a spese obbligatorie non comprimibili trattandosi del capitolo stipendi del personale già in servizio), dall'altro per la

mancata messa a regime della spesa negli esercizi finanziari successivi, pur trattandosi di oneri di natura pluriennale e continuativa. La Corte ha riunito i ricorsi e con sentenza n. 226 depositata il 2 dicembre 2021 ha accolto tutti i rilievi dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate (come meglio illustrato in seguito).

Ciò premesso, la legge in esame, composta di due articoli, interviene nuovamente sull'obiettivo delle precedenti, quello di individuare le risorse finanziarie per procedere all'assunzione di nuovo personale del Corpo forestale regionale, in attuazione della menzionata legge 16/2020 che, all'art. 1, comma 1, autorizza il Dirigente generale del Corpo forestale regionale ad assumere - mediante concorso pubblico per esami - personale del comparto non dirigenziale a tempo indeterminato, subordina l'accesso al superamento di un corso di formazione e disciplina tale corso di formazione professionale.

Per tali finalità assunzionali dunque l'art. 1 della legge in esame autorizza, per l'esercizio finanziario 2021, la spesa di 3 milioni di euro (Missione 9, Programma 5, Capitolo 150521- Spese per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale della Regione Cap. 14210) e prevede che l'intera spesa sia coperta mediante riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 150001.

Per le medesime finalità assunzionali, l'art. 2 della legge in esame modifica l'entità delle risorse finanziarie già individuate nelle precedenti leggi regionali n. 16 e n. 29 del 2020, senza invece modificare il capitolo sul quale grava l'onere della spesa (che resta Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001, denominato "Stipendi ed altri assegni fissi da erogare al personale a tempo indeterminato, con qualifica diversa da quella dirigenziale, in servizio presso il comando del corpo forestale e presso il dipartimento sviluppo rurale. (spese obbligatorie). Nel dettaglio, il comma 1 dell'art. 2 modifica l'art. 1 della legge regionale 29/2020, prevedendo solo una spesa di 5 milioni di euro per l'esercizio 2022 (sopprimendo quindi la spesa di euro 1.793.732,00 per l'esercizio 2021, che era stata autorizzata con una precedente modifica dalla legge regionale n. 24 del 24 settembre 2021); il comma 2 dell'art. 2 modifica l'art. 1, comma 8, della legge regionale 16/2020, sostituendo la spesa annua di 2.000 migliaia di euro per il triennio 2020-2022 con la previsione di spesa di 2.000 migliaia di euro per il 2020, di euro 793.732,00 per il 2021 e di 2.000 migliaia di euro per il 2022.

Per quanto sopra illustrato e tenuto conto di quanto esposto in premessa, entrambe le norme che compongono la legge in esame presentano problemi di copertura finanziaria della spesa ivi prevista e devono, pertanto, essere censurate in quanto esulano

dalle competenze statutarie attribuite alla Regione e contrastano con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione che impone l'obbligo di copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, con l'art. 38 del Decreto legislativo 118/2011 e con l'art. 17 della legge di contabilità n. 196/2009 nonché con la legislazione regionale in materia di bilancio e contabilità (art. 14 del Testo coordinato delle norme in materia di bilancio e di contabilità applicabili alla Regione in base alle leggi regionali in materia e alle leggi nazionali riguardanti la contabilità dello Stato e delle altre regioni nonché art. 7, comma 8, della legge regionale n. 47/77 e successive modifiche).

In particolare:

Articolo 1: la norma prevede, per le finalità assunzionali di personale presso il Corpo Forestale della Regione siciliana di cui all'articolo 1 della legge regionale n. 16/2020, un'autorizzazione di spesa pari a 3 milioni di euro per l'esercizio finanziario 2021 su Missione 9, Programma 5, Capitolo 150521 (spese per l'espletamento dei concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale della Regione (Cap. 14210) mediante una pari riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 150001. Al riguardo si deve rilevare l'inidoneità della copertura finanziaria prevista a valere sulle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, denominato "Stipendi ed altri assegni fissi da erogare al personale a tempo indeterminato, con qualifica diversa da quella dirigenziale, in servizio presso il comando del corpo forestale e presso il dipartimento sviluppo rurale. (spese obbligatorie)", in quanto tale capitolo reca risorse destinate a spese obbligatorie, non comprimibili, del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2021, trattandosi di spese obbligatorie del personale che, per loro natura, si sottraggono a ipotesi di facile comprimibilità, come affermato anche dalla Corte Costituzionale a proposito delle norme delle leggi regionali n. 16 e 29 del 2020 riconosciute costituzionalmente illegittime e in assenza anche di una analitica dimostrazione, da compendiarsi principalmente nella Relazione tecnica, di una eventuale e permanente eccedenza di risorse tra quelle già stanziare nel predetto capitolo (sentenza 226 del 2021 già citata).

Per quanto esposto, quindi, l'art. 1 configura una violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione in materia di obbligo di copertura delle leggi di spesa e violazione delle competenze statutarie della Regione.

Articolo 2, comma 1: la norma modifica l'articolo 1 della legge regionale n. 29/2020 e, nello specifico, prevede - per le finalità assunzionali di personale presso il Corpo Forestale della Regione siciliana di cui all'articolo 1 della legge regionale n. 16/2020 - la

soppressione della spesa di 1.793.732,00 per l'esercizio finanziario 2021 e la conferma dell'onere di euro 5.000.000,00 per l'esercizio finanziario 2022 a valere sulle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 150001.

Articolo 2, comma 2: la norma interviene sul comma 8 dell'articolo 1 della legge regionale n. 16/2020 riducendo l'autorizzazione di spesa per l'anno 2021 da 2.000.000 di euro a 793.732,00 e confermando l'onere in 2.000.000 di euro annui per ciascuno degli anni 2020 e 2022 a valere sulle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 150001.

L'articolo 2 presenta le medesime criticità segnalate con riferimento al precedente articolo 1, in quanto prevede come mezzo di copertura finanziaria risorse destinate a spese obbligatorie non comprimibili, in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione; inoltre il comma 2 non indica la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle assunzioni di personale per gli anni 2023 e successivi, pur trattandosi di un onere obbligatorio a carattere permanente. Al riguardo, si segnala che l'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 dispone che "Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio".

Oltretutto la modifica introdotta dall'art. 2, comma 1, della legge, incide, come illustrato, sull'art. 1 comma 1, della legge regionale n. 29/2020, dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale con la già citata sentenza 2 dicembre 2021, n. 226, per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, senza superare i motivi di illegittimità costituzionale rilevati.

Con tale sentenza la Corte ha, altresì, evidenziato la circostanza che la predetta norma regionale, di dichiarata illegittimità, non ha previsto nuove entrate e/o riduzioni di spesa permanenti, volte a dare copertura ai suddetti oneri derivanti dalle nuove assunzioni. Peraltro, la stessa legge non risultava corredata da una relazione tecnica che desse idonea dimostrazione della effettiva presenza di risorse già stanziare e disponibili per assicurare la copertura finanziaria dei conseguenti maggiori oneri. Sul punto, va ricordato che la citata sentenza n. 226/21, nel sancire la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. ha evidenziato che "...il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenza n. 26 del 2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale, precisando inoltre che lo stesso statuto della Regione Siciliana, nell'attribuire alla Regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, quella dello stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione (art. 14,

lettera q), ne ammette l'esercizio «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato» (sentenza. n. 235 del 2020)". A ciò va aggiunto che le disposizioni proposte nell'art. 2 della legge in esame, sostanzialmente già censurate dalla Corte Costituzionale per quanto sopra detto, contrastano anche con quanto previsto all'articolo 17 della legge n. 196 del 2009, che - al comma 1 - elenca in modo tassativo le modalità con cui assicurare la copertura finanziaria delle leggi che comportano nuove o maggiori spese, ossia l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale, la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate. Inoltre, il successivo comma 3 stabilisce che le norme che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredate da una relazione tecnica che dia contezza della quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture. Infine, il comma 7 precisa che "...per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento...". Tutti gli adempimenti e gli elementi sopra richiamati non risultano essere stati predisposti a corredo della legge regionale in esame, con ciò riproponendo la medesima fattispecie già oggetto di censura da parte della Corte costituzionale.

Pertanto, considerato che la copertura finanziaria correlata all'autorizzazione di spesa ivi prevista coincide con quella che la stessa Corte costituzionale ha ritenuto totalmente inidonea con riferimento all'articolo 1 della legge regionale 3 dicembre 2020, n. 29, dichiarato incostituzionale, ne consegue che anche la legge in esame si pone in contrasto con l'articolo 81 della Costituzione. Peraltro, analoga inidonea copertura si rinviene nel comma 8 dell'articolo 1 della legge 20 luglio 2020, n. 16, che l'articolo 2, comma 2, della legge in esame va a modificare.

Infine, si deve segnalare che la suddetta norma si pone in contrasto anche con quanto previsto dall'Accordo Stato-Regione sottoscritto in data 14 gennaio 2021, che, come evidenziato dal Servizio Bilancio dell'Assemblea Regionale Siciliana (ARS) con il documento 2-2021 di analisi del disegno di legge regionale n. 1099, impegna la Regione, pena il venir meno del regime di ripiano pluriennale di cui al comma 1 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 158/2019, ad adottare interventi di riduzione della spesa corrente attraverso provvedimenti legislativi o amministrativi tra i quali è ricompreso anche il contenimento delle dotazioni organiche del personale (lettera e, punto 2, Accordo Stato-Regione).

Quindi, la Regione avrebbe assunto l'impegno di attuare azioni specifiche per garantire la riduzione e il contenimento della complessiva spesa per il personale. Sul punto giova rammentare che il Piano di rientro è stato redatto a seguito dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto il 14 gennaio 2021 dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana, ed allegato alla legge regionale n. 10/2021 (bilancio di previsione della Regione Siciliana per il triennio 2021-2023). Il predetto intervento è stato adottato in attuazione del d.lgs. n. 158/2019, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli" e, in particolare, dell'art. 7 rubricato "Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario", che prevede la possibilità di ripianare il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, in un periodo non superiore a dieci esercizi finanziari. Per tali motivi anche l'art. 2 costituisce una violazione dell'art. 81 terzo comma della Costituzione e violazione delle competenze statutarie. La norma regionale in argomento pregiudica inoltre il raggiungimento dell'obiettivo di rientro previsto nel suddetto piano, ponendosi in tal modo in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 7 del D.lgs. n. 158/2019, quanto al coordinamento della finanza pubblica.

Per le suesposte ragioni si ritiene quindi di impugnare innanzi alla Corte Costituzionale la legge della Regione siciliana n. 28 del 2021 con riferimento:

all'art. 1, laddove, per le finalità assunzionali del personale del Corpo forestale, di cui all'art. 1 della legge regionale 16/2020, prevede, per l'esercizio finanziario 2021, la copertura degli oneri, mediante la riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 15001, denominato "stipendi ed altri assegni fissi da erogare al personale a tempo indeterminato, con qualifica diversa da quella dirigenziale, in servizio presso il Corpo forestale e presso il dipartimento sviluppo rurale. (spese obbligatorie)", in quanto tale capitolo reca risorse destinate a spese obbligatorie non comprimibili del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2021, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione;

all'art. 2, comma 1 e comma 2, che per le medesime criticità, contrasta con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, risultando viziato dai medesimi vizi di incostituzionalità già riconosciuti dalla Corte Costituzionale con sentenza 226/2021 riguardo alla leggi regionali n. 16 e n. 29 del 2020, laddove, in particolare: al comma 1, modificando l'art. 1 della legge regionale 29/2020, e al comma 2, modificando il comma 8 dell'art. 1 della legge regionale 16/2020, presenta le medesime criticità segnalate con riferimento al precedente articolo 1, in quanto prevede come mezzo di copertura finanziaria risorse destinate a spese obbligatorie non

comprimibili, restando gli oneri a carico delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 150001; inoltre il comma 2 non indica la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle assunzioni di personale per gli anni 2023 e successivi, pur trattandosi di oneri obbligatori a carattere permanente, e ciò in violazione anche dell'art. 38 del D. lgs. 118/2011, e dell'art. 17 della legge 196/2009 in materia di copertura finanziaria. La norma regionale in argomento pregiudica inoltre il raggiungimento dell'obiettivo di rientro previsto nel suddetto piano, ponendosi in tal modo in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 7 del D.lgs. n. 158/2019, quanto al coordinamento della finanza pubblica.

Per quanto sopra rappresentato, si ritiene che ricorrano i presupposti per l'impugnativa delle disposizioni in esame innanzi la Corte costituzionale per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa prescritto dall'articolo 81, terzo comma, della Costituzione e per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica.