



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

Sicilia Legge n° 1 del 21/01/2022 BUR n°4 del 25/01/2022
ID:SI22001 Esito: Impugnativa (Scadenza 26/03/2022)

“Autorizzazione all’esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l’esercizio 2022”

La legge della Regione siciliana n. 1 del 21 gennaio 2022, recante “Autorizzazione all’esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l’esercizio 2022” presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento all’art. 9, comma 1, lett. a), per violazione dell’obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa di cui all’articolo 81, terzo comma, della Costituzione e all’art. 10, per violazione dell’art. 117, comma 2, lett. I), nonché per violazione delle competenze attribuite alla Regione dallo Statuto speciale (legge cost. n. 2 del 1948). In particolare:

1. l'art. 9, comma 1, lett. a), ha novellato l'art. 1, comma 1, della legge regionale 19 novembre 2021, n. 28 "Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana", così disponendo:

a) al comma 1 dell'articolo 1 le parole da "Per le finalità" fino a "e successive modificazioni" sono sostituite dalle seguenti: "Per le finalità legate all'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione del personale del Corpo forestale della Regione siciliana":

Pertanto il testo aggiornato dell'art. 1, della L.R. 28/21 adesso recita:

1. Per le finalità legate all'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione del personale del Corpo forestale della regione siciliana è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2021, la spesa di euro 3.000.000,00 (Missione 9, Programma 5, capitolo 15021- Spese per l'espletamento di concorsi per

l'assunzione del personale del Corpo forestale della Regione (CAP. 14210).

2. Agli oneri di cui al comma 1 pari a complessivi euro 3.000.000,00 si fa fronte, per l'esercizio finanziario 2021, mediante riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 150001.

L'intento perseguito dal legislatore regionale mediante la modifica introdotta dalla norma in esame sarebbe quello di superare i rilievi di illegittimità costituzionale sui quali si fonda l'impugnativa dell'art. 1, commi 1 e 2, della L.R. n. 28/2021, deliberata dal Consiglio dei Ministri il 21 gennaio 2022, e per la quale è pendente il giudizio davanti alla Corte Costituzionale.

A tal fine il legislatore regionale ha modificato le finalità della spesa ivi prevista, sostituendo le parole "finalità assunzionali" di personale del Corpo forestale regionale -disciplinate dalla L.R 16/20 - con le parole "finalità legate all'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione" del suddetto personale, ma ha mantenuto inalterato il comma 2, concernente la modalità di reperimento delle risorse per sostenere l'intera spesa autorizzata, che resta, quindi, la contestuale, pari, riduzione delle 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)".

Prima di proseguire, va innanzitutto rilevato che la norma in esame costituisce un ulteriore intervento legislativo per individuare la copertura finanziaria per procedere all'assunzione di personale autorizzata dalla L.R. n. 16 del 20 luglio 2020, recante "Norme per il funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie" e rifinanziata con L.R. n. 29 del 3 dicembre 2020 recante "Norme per il funzionamento del Corpo forestale della regione siciliana". Con la prima legge era stata autorizzata una spesa annua di 2 milioni di euro per il triennio 2020-2022; con la seconda legge la spesa autorizzata per le assunzioni era stata incrementata di ulteriori 5 milioni di euro per gli esercizi finanziari 2021 e 2022: entrambe le leggi sono state impugnate davanti alla Corte costituzionale per violazione, sotto il profilo qui considerato, dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, in quanto prive di copertura finanziaria: da un lato per l'inidoneità del capitolo individuato, 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 comando del corpo forestale e presso il dipartimento sviluppo rurale. (spese obbligatorie)" contenente risorse destinate a spese obbligatorie non comprimibili in quanto relativo alla retribuzione 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 e, in particolare, per quanto attiene in questa sede, delle norme relative alla spesa per le nuove assunzioni di cui all'art. 1, comma 1, della L.R. 29/2020. Sotto questo profilo la Corte ha riconosciuto la fondatezza delle censure relative al vincolo di destinazione delle risorse allocate nel capitolo di bilancio destinato alle retribuzioni, trattandosi di spese obbligatorie del personale che, per loro natura, si sottraggono a ipotesi di facile comprimibilità. La Corte ha anche evidenziato il fatto che l'assenza di una analitica dimostrazione, da parte regionale, da compendiarsi principalmente nella Relazione tecnica, di una eventuale e permanente ecedenza di risorse tra quelle già stanziate nel predetto capitolo, non consente di distogliere risorse per finalità diverse da quelle di destinazione.

Tra lo svolgimento dell'udienza di discussione e la pubblicazione della citata sentenza è entrata in vigore la L.R. n. 28/2021, "Norme in materia di funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana", composta di due sole norme entrambe di contenuto finanziario: in particolare, l'art. 1, per le finalità assunzionali disciplinate dalla L.R. n. 16/ 2020, 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) prevedendo che l'intera spesa sia coperta mediante riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, che, come già rilevato, è quello destinato alle retribuzioni del personale in servizio. Il successivo art. 2 della L.R. n. 28/21 modifica la quantificazione delle risorse finanziarie destinate anch'esse alle sopradette assunzioni e autorizzate dagli art. 1, comma 8, della L.R. n. 16/20 e art. 1 della L.R. n. 29/20, sopracitate. Analogamente alle precedenti impugnative, entrambi gli articoli della legge 28/21 sono stati impugnati per violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

In questo contesto si inserisce la norma in esame, l'art. 9, comma 1, della L.R. n. 1/22, con la quale, come illustrato in premessa, il legislatore regionale interviene sulle norme della L.R. n. 28/21 con l'obiettivo di superare i motivi dell'impugnativa e quindi far cessare la materia del contendere in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

L'intervento, però, non è idoneo a raggiungere l'obiettivo sopradescritto: in particolare, l'art. 9, comma 1, lett. a), novellando le "finalità assunzionali" del comma 1 dell'art. 1, della L.R. n. 28/21 in "finalità legate all'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale del Corpo forestale" (assunzioni alle quali peraltro elimina le risorse necessarie

prevedendo alla lett. b), l'abrogazione dell'art. 2 della L.R. n. 28/21), sembra modificare la finalità dell'autorizzazione di spesa, peraltro relativa all'esercizio finanziario 2021, ma non tocca il vulnus della norma che va a modificare, quel comma 2 della medesima norma che individua la fonte della copertura finanziaria. Ne deriva che il totale delle risorse necessarie per le operazioni concorsuali, quantificate in 3 milioni di euro per l'esercizio finanziario 2021 a valere su Missione 9, programma 5, capitolo 150521 - Spese per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale della Regione (CAP 14210) continua, ai sensi del successivo comma 2, in vigore, ad essere reperito mediante la riduzione di pari somma delle disponibilità della Missione 9, programma 5, capitolo 15001, finalizzato alle retribuzioni del personale in servizio del Corpo forestale, che reca risorse destinate a spese obbligatorie del bilancio della Regione siciliana, per l'esercizio finanziario 2021- peraltro chiuso - di non facile comprimibilità, come già evidenziato dalla Corte Costituzionale (sentenza 226/21). Peraltro, anche in questa occasione la Regione ha omesso di fornire adeguati elementi conoscitivi (da compendiarsi principalmente nella Relazione tecnica) da cui si dimostri l'esistenza di eventuali permanenti eccedenze, tali da sopportare l'ulteriore peso di oneri per fini diversi da quelli cui sono vincolate Ciò anche nel rispetto delle modalità di copertura finanziaria delle spese e della documentazione contabile richiesta ai sensi dell'art. 17 della legge di contabilità n. 196/2009.

Va ricordato che la Corte Costituzionale, nella sentenza 226/21- nell'affermare che il capitolo 150001 "è un 'contenitore' di spese permanenti obbligatorie connesse allo status giuridico ed economico dei dipendenti del CFR", ha ritenuto che le argomentazioni regionali circa le disponibilità già presenti in bilancio siano prive "di fondamento e di ogni effettivo riscontro". Inoltre "risulta indimostrato e comunque non corretto che le risorse già stanziate per spese previste in bilancio potessero contenere delle eccedenze tali da sopportare l'ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio. Infatti, costituisce principio generale che tutte le risorse stanziate in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese già ivi previste (ex multis, sentenze n. 171 del 2021 e n. 209 del 2017). Tale principio trova viepiù applicazione per le spese obbligatorie per il personale, che per loro natura si sottraggono a ipotesi di facile comprimibilità".

Va aggiunto che, nel sancire la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., la Corte 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)».

In tal senso, l'avere circoscritto la spesa alle procedure concorsuali non modifica la fondatezza dei rilievi di illegittimità costituzionale alla base dell'impugnativa dell'art. 1 della legge 28/21, che si ripercuotono sulla novella.

Da quanto sopra deriva che l'art. 9, comma 1 lett. a) risulta affetto dalle medesime illegittimità già riscontrate sulla norma modificata, contrastando con i principi di obbligo di copertura finanziaria delle norme che comportino nuovi o maggiori oneri, e quindi in violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, della normativa statale in materia contabile nonché delle norme dello Statuto speciale della Regione e della legislazione regionale in materia di bilancio e contabilità per quanto riguarda la copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa (art. 14 del Testo coordinato delle norme in materia di bilancio e contabilità applicabili alla Regione) e pertanto si ritiene che ricorrano i presupposti per l'impugnativa della norma in esame davanti alla Corte costituzionale ex art. 127 della Costituzione;

2. l'art. 10 (Disposizioni riguardanti l'Istituto Zootecnico Sperimentale per la Sicilia) dispone che "Al fine di scongiurare l'interruzione dei servizi in favore degli allevatori, le disposizioni di cui all'articolo 17 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8 e successive modificazioni, continuano ad applicarsi per gli esercizi finanziari 2022 e 2023".

A sua volta il richiamato art. 17 della L.R. n. 8/2017 (legge di stabilità regionale 2017) nel dettare disposizioni in materia di associazioni regionali degli allevatori, introduce modifiche ad alcune leggi regionali quali la L.R. n. 12/1989, la L.R. n. 9/2015 e la L.R. n. 24/2016.

In particolare, il comma 1 del citato art. 17 introduce all'art. 6 della L.R. n. 12/1989 il comma 8 bis e un nuovo testo del comma 9:

"1. All'articolo 6 della legge regionale 5 giugno 1989, n. 12 e successive modifiche e integrazioni sono apportate le seguenti modifiche:

a) dopo il comma 8 è aggiunto il seguente:

"8-bis. L'Istituto sperimentale zootecnico, nelle more della stipula delle convenzioni di cui al comma 8, è autorizzato, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di divieti assunzionali, alla stipula di contratti di lavoro a tempo determinato con i lavoratori licenziati dagli enti di cui al comma 1, che si trovino nelle condizioni eccezionali di non potere svolgere il servizio. Per le finalità di cui al presente comma, i medesimi lavoratori accedono ad un albo

appositamente costituito presso l'Istituto sperimentale zootecnico, che è autorizzato ad attingere dall'albo per le assunzioni necessarie a scongiurare l'interruzione dei servizi di selezione del bestiame per i libri genealogici, dei controlli funzionali e dei servizi di assistenza tecnica agronomica/veterinaria di cui al comma 7.";

b) il comma 9 è sostituito dal seguente: "9. Alla spesa per le azioni di cui ai commi precedenti da parte degli organismi interessati si fa fronte con le disponibilità del bilancio regionale previste nei capitoli 144111 e 143707, oltre che con il finanziamento del MIPAAF destinato alle predette iniziative.".

Pertanto, con la previsione introdotta dall'art. 10 in esame, che estende temporalmente l'applicazione dell'art. 17 della L.R. n. 8/2017, e quindi del comma 8 bis dell'art. 6 della L.R. n. 12/1989, si consente all'Istituto sperimentale zootecnico, di continuare ad assumere, per ulteriori 2 anni (esercizi finanziari 2022-2023), con contratti a tempo determinato e in deroga ai limiti assunzionali vigenti, attingendo da un apposito albo appositamente costituito, i lavoratori licenziati dalle associazioni regionali degli allevatori della Sicilia (gli enti di cui al comma 1 dell'art. 6 della L.R. n. 12/1989). Ciò nelle more della stipula di apposite convenzioni con le predette associazioni, atte a consentire all'Istituto di svolgere le funzioni affidate dall'Assessore per l'agricoltura e con il precipuo fine di scongiurare l'interruzione dei servizi.

Ciò premesso, va rilevato che il percorso di assunzioni a tempo determinato appena descritto, configurato dal legislatore regionale con la L.R. n. 8/2017 se poteva, al tempo dell'adozione dell'intervento normativo, ritenersi astrattamente coerente con i presupposti di temporaneità ed eccezionalità, che devono sussistere per il ricorso a tale tipologia di contratti, tenuto conto delle seguenti condizioni: 1. l'affidamento all'epoca di nuove funzioni all'Istituto; 2. il riferimento all'iter di conclusione delle convenzioni con le associazioni degli allevatori; 3. l'impossibilità di svolgere il servizio da parte dei medesimi enti associativi; allo stato attuale, però, risulta invece critico, tenuto conto dell'estensione al 2023 dell'arco temporale di riferimento.

Tale circostanza, oltre a rendere indeterminato il dies a quo cui ancorare la decorrenza dei contratti in parola, che non possono avere durata superiore a 36 mesi, in base alla normativa statale applicabile ai contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 3, del DL n. 87/2018, in relazione alla modifica dell'art. 19 del D. lgs. n. 81/2018) fa di per sé venir meno i suindicati presupposti di temporaneità ed eccezionalità che ne legittimano l'utilizzo.

Risulta anche opportuno valutare la legittimità dell'estensione temporale del meccanismo di reclutamento sopradescritto, attuata dall'art. 10 in esame, anche alla luce delle criticità proprie della disciplina introdotta dal citato art. 17, comma 1, della L.R.

8/2017, in forza della quale le assunzioni a tempo determinato avvengono attingendo da un apposito albo costituito presso l'Istituto zootecnico in cui sono stati inseriti i lavoratori licenziati dalle associazioni degli allevatori. Tale previsione consente, in sostanza, di eludere anche il principio di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001 – richiamato dall'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 – secondo cui le assunzioni nelle amministrazioni pubbliche – e a tale categoria appartiene l'Istituto in parola – avvengono tramite procedure selettive. Il perdurare dunque di tale meccanismo consente al legislatore regionale di continuare a realizzare percorsi extra ordinem di utilizzo dei contratti a termine non conformi alle disposizioni nazionali di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l) della Cost., che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile e dai contratti collettivi.

Sul punto si evidenzia come la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 43/2020, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Sardegna, abbia espresso principi utili anche ai fini della valutazione della disposizione che in questa sede interessa. Afferma in particolare la Corte che "I profili concernenti l'assunzione e l'inquadramento del personale pubblico privatizzato, riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, comportano l'applicabilità, anche per la Regione autonoma della Sardegna, dell'art. 36, comma 2, del T.U. del pubblico impiego, nella parte in cui introduce il limite delle «esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale» che devono sussistere per giustificare la stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato: la disposizione regionale travalica detto limite, mancando di adeguati elementi che comprovino la sussistenza di un'effettiva situazione temporanea ed eccezionale". La Consulta ha inoltre censurato la norma del legislatore sardo anche per l'assenza di certezza "circa il carattere temporaneo ed eccezionale delle scelte poste in essere dalla Regione Autonoma", stante la mancata previsione di un termine finale che non può essere rimesso alla "discrezionalità dell'amministrazione", né ancorarsi ad un "riferimento del tutto generico" (come del resto appare generico, nel caso di specie, il nesso con la stipula delle convezioni tra l'istituto zootecnico e le associazioni di allevatori).

Pertanto, ai fini dell'impugnativa dell'art. 10, non osta richiamare la competenza legislativa primaria della Regione in tema di "stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione" (ex art. 14, lett. q) dello Statuto), posto che le disposizioni del D.lgs 165 del 2001, in quanto norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica (art. 1, comma 3 del suddetto D.lgs. n. 165 del 2001), rappresentano comunque un limite anche per la potestà legislativa delle Regioni a Statuto speciale. Si rammenta, in ogni caso che, secondo la costante giurisprudenza

costituzionale, “non è necessario confrontarsi con le competenze statutarie quando la difesa statale, nel definire l’oggetto del giudizio, muove da una impostazione di radicale esclusione di tali competenze. In altri termini, nei casi in cui l’ambito materiale a cui ricondurre la norma impugnata è immediatamente riferibile ad un titolo di competenza riservato allo Stato, non è necessario il previo confronto del ricorrente con le competenze legislative assegnate dallo statuto speciale alla Regione autonoma” (sentenze n. 273 e n. 25 del 2020, n. 153 del 2019 e sentenza n. 5/2022).

In ragione di tutto quanto sopra esposto si ritiene sussistano i presupposti per l’impugnativa dell’art. 10 davanti alla Corte Costituzionale ai sensi dell’art. 127 della Costituzione per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. I) della Costituzione , che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile e per conseguente violazione dell’art. 36 del D. lgs. n. 165/2001, quale norma interposta.