

Sentenza: 23 settembre 2021, n. 226

Materia: impiego pubblico – bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: per violazione dell'art. 81, terzo comma, art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost., e degli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, comma 10 e 11, lett. b) della legge della Regione Siciliana del 20 luglio 2020, n. 16 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie) e gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge della Regione Siciliana 20 luglio 2020, n. 16 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie);
- illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana);
- estinzione del processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020,

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 10 e 11, lettera b), della legge della Regione Siciliana 20 luglio 2020, n. 16 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie), per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione al principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, e degli articoli 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), che non prevedono la competenza legislativa regionale in materia di finanza pubblica, nonché degli articoli 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, in relazione al principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 70, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); e per violazione, implicita secondo la Corte, dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con distinto ricorso, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana), per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione e perché le norme impugnate esulerebbero dalle competenze statutarie.

La Corte costituzionale si esprime riunendo i due giudizi in un'unica pronuncia. Successivamente, a seguito della rinuncia della difesa erariale al ricorso, la Corte ha dichiarato estinto il processo limitatamente all'articolo 1, comma 11, lettera b), della legge regionale siciliana 16/2020.

Il ricorrente lamenta che l'articolo 1, comma 10, della legge regionale impugnata, intervenendo sull'articolo 1, comma 6, della legge della Regione Siciliana 27 febbraio 2007, n. 4

(Riproposizione di norme concernenti il personale del Corpo forestale della Regione), ha demandato la definizione dell'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile (in analogia a quanto riconosciuto ai corpi di polizia ad ordinamento civile) per il personale del Corpo forestale della Regione Siciliana alla contrattazione collettiva, senza individuare la relativa copertura finanziaria e in violazione delle competenze statuarie, poiché gli articoli 14 e 17 dello statuto della Regione Siciliana non attribuiscono alla Regione la competenza legislativa in materia di finanza pubblica, nonché in violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, e del principio in materia di coordinamento della finanza pubblica, per cui ogni norma che importi nuovi o maggiori spese deve inderogabilmente indicare i mezzi per farvi fronte.

Con la successiva legge regionale siciliana 29/2020, la Regione ha inteso dare copertura finanziaria, mediante l'articolo 2, comma 1, alla previsione della legge della Regione Siciliana 16/2020, prevedendo l'importo di euro 505.000,00 destinato alla futura copertura della spesa relativa alle suddette indennità.

Inoltre, la legge regionale siciliana 29/2020 ha previsto, all'articolo 1, comma 1, la spesa di 5 milioni di euro da destinare all'assunzione di nuovo personale nel Corpo forestale regionale.

Entrambe le disposizioni individuano come capitolo di spesa del bilancio regionale quello relativo alle retribuzioni del personale. La difesa dello Stato rileva che il capitolo in questione sarebbe sicuramente incapiante, trattandosi di spese incomprimibili e obbligatorie.

Inoltre, le disposizioni impugnate con il secondo ricorso sarebbero prive della necessaria proiezione finanziaria per gli anni 2023 e successivi e ciò in violazione dell'articolo 38 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) e dell'articolo 7, comma 8, della legge della Regione Siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana), che impongono la quantificazione delle spese obbligatorie con una previsione decennale.

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 10, della legge regionale siciliana n. 16 del 2020 per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione

La norma interviene sul trattamento economico del personale del Corpo forestale regionale, demandando alla contrattazione sindacale l'adeguamento dell'indennità pensionabile. La disciplina di questo personale è rimasta privatistica, anche dopo l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri, poiché il riordino non ha riguardato i Corpi forestali delle Regioni e delle Province autonome che non facevano parte del Corpo forestale dello Stato e che sono rimasti regolati dalla disciplina vigente, rimanendo i rapporti di lavoro contrattualizzati.

È così intervenuto l'articolo 1, comma 6, della legge della Regione Siciliana 27 febbraio 2007, n. 4 (Riproposizione di norme concernenti il personale del Corpo forestale della Regione), prevedendo che al personale del Corpo forestale della Regione venisse attribuita l'indennità mensile pensionabile corrisposta in misura pari alle corrispettive qualifiche del personale del Corpo forestale dello Stato; successivamente, la legge regionale impugnata (art. 1, comma 10) ha aggiunto, al comma 6 della ricordata legge regionale siciliana n. 4 del 2007, la previsione che la suddetta indennità mensile pensionabile sia corrisposta in analogia agli altri corpi di polizia ad ordinamento civile e definita in sede di contrattazione collettiva.

La Consulta argomenta di aver sempre affermato, anche con particolare riferimento alla Regione Siciliana, che il canone costituzionale dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione «*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).

La Corte, tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale, rammenta in primo luogo l'articolo 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («*per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita*»: così la sentenza n. 147 del 2018), con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all'articolo 17 della medesima legge di contabilità. Inoltre richiama le disposizioni – ulteriormente specificative dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione – contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, nell'articolo 38, comma 1, a mente del quale «*[l]e 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 [...]*»; solamente nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

Nel caso di specie si tratta di spese afferenti al trattamento economico del personale dipendente e quindi rientranti tra le spese obbligatorie aventi natura permanente, come espressamente previsto dall'articolo 48, comma 1, lettera a), del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011. Ne consegue che la legge regionale impugnata, prevedendo che l'incremento dell'indennità mensile pensionabile sia corrisposto in analogia agli altri corpi di polizia ad ordinamento civile e definito in sede di contrattazione collettiva, avrebbe già dovuto quantificare essa stessa l'onere annuale e quello a regime.

Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 10, della legge regionale siciliana 16/2020 per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, con assorbimento degli altri parametri invocati.

Il secondo ricorso è stato proposto nei confronti degli articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge regionale siciliana 29/2020, le cui disposizioni impugnate individuano per la copertura della spesa (relativa rispettivamente all'assunzione di nuovo personale del Corpo forestale regionale e alla corresponsione al suddetto personale dell'adeguamento dell'indennità pensionabile) le somme gravanti sul capitolo di spesa, del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022, relativo alle retribuzioni del personale.

Anche in questo caso la Consulta rammenta che l'articolo 17 della legge n. 196 del 2009, al comma 1, prevede quali esclusive modalità di copertura finanziaria delle spese l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali; 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 predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture. Infine il comma 7 precisa che «*[p]er 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*».

Nella specie le due norme impugnate intervengono in materia di spese obbligatorie e continuative, avendo ad oggetto, l'una, l'autorizzazione di spesa di 5 milioni di euro per l'assunzione di nuovo personale del Corpo forestale regionale, e, l'altra, l'autorizzazione di spesa di 505.000,00 euro per la corresponsione al suddetto personale dell'adeguamento dell'indennità pensionabile.

La questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge regionale siciliana 29/2020 è fondata per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione

Secondo quanto ricostruito dalla Corte, le previsioni finanziarie della legge regionale impugnata contrastano palesemente con l'articolo 17 della legge di contabilità n. 196 del 2009 in quanto sia l'articolo 1, comma 1, che l'articolo 2, comma 1, della legge regionale 29/2020 si limitano ad individuare la copertura a valere sul capitolo di spesa relativo alle retribuzioni del personale non dirigenziale del Corpo forestale regionale.

Nel caso delle disposizioni impugnate, come già detto, si tratta di nuove e maggiori spese, derivanti cioè da nuove assunzioni e dall'adeguamento, quindi dall'aumento, delle indennità mensili pensionabili.

La legge regionale però non prevede alcuna nuova entrata né prevede alcuna riduzione di spesa permanente al fine di coprire detti oneri.

La Corte sottolinea come né la relazione allegata al disegno di legge, né la ulteriore documentazione presentata dalla Regione sono sufficienti a dimostrare che le risorse stanziare nel capitolo indicato siano effettivamente presenti e disponibili per il sostentamento dei maggiori oneri. Così come si ritiene che la proiezione decennale allegata alla legge regionale impugnata non è *«rispondente ai dettami indicati dall'articolo 17 della l. n. 196 del 2009, dacché, limitandosi a replicare per il decennio la cifra del tutto invariata dei costi presunti per l'esercizio finanziario 2020, non contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento» (art. 17, comma 7, primo periodo) ».*

Alla luce di quanto esposto la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29/2020 per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.