



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE PER LA FINANZA DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI
UFFICIO VII

Roma,

Prot. Nr.

Rif. Prot. Entrata Nr. 20804 del 23/01/2024

Allegati:

Risposta a Nota del

All' Ufficio Legislativo Economia
legislativo.economia@pec.mef.gov.it

e p.c.:

All' Ufficio del Coordinamento Legislativo
ufficiocoordinamentolegislativo@pec.mef.gov.it

OGGETTO: Legge Regione Sicilia 16 gennaio 2024, n. 1 recante: Legge di stabilità regionale
2024- 2026

In merito alla legge regionale indicata in oggetto, trasmessa per le valutazioni di competenza, si rappresenta quanto segue.

Preliminarmente, si evidenzia che le norme (vedi artt. 1, 2, 9, 10, 12, 14) che prevedono una rideterminazione di spesa richiamano le finalità dell'autorizzazione di spesa originaria senza indicare l'ultima rideterminazione normativa precedente all'attuale legge di stabilità. Pertanto, considerato che la legge non risulta corredata della necessaria relazione tecnica che evidenzia gli effetti finanziari delle singole disposizioni, si segnala che le quantificazioni del "Prospetto allegato" all'articolo 27 della legge non presentano criticità di natura finanziaria nel presupposto che gli elementi integrativi forniti dalla Regione per le vie brevi siano attendibili.

Al riguardo, si richiama l'attenzione sulla necessità che la Regione si impegni per il futuro ad esplicitare nell'articolato normativo o nella relativa relazione tecnica l'ultima rideterminazione legislativa di autorizzazione di spesa sulla quale si va a incidere.

Articolo 8 - Benefici retributivi a favore del personale dipendente di cui all'articolo 87 del CCRL 2016-2018.

La disposizione in esame, al comma 1, prevede che, in conformità alle disposizioni dei commi 869 e 959 dell'articolo 1 della legge n. 178/2020, gli incrementi di cui all'articolo 87 del Contratto collettivo regionale di lavoro del personale del comparto non dirigenziale della Regione siciliana - triennio normativo ed economico 2016-2018, previsti in sostituzione dell'elemento perequativo di cui alla lettera b) del comma 440 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018, sono finanziati a regime nell'ambito del rinnovo contrattuale per il triennio 2019-2021 del medesimo comparto. Al comma 2 dispone, inoltre, che per le finalità del precedente comma 1, le risorse finanziarie per i rinnovi dei contratti collettivi di lavoro relativi al triennio 2019-2021 sono integrate, a decorrere dall'esercizio finanziario 2024, di un importo pari a 4,3 milioni di euro, da destinare al rinnovo contrattuale del personale del comparto non dirigenziale (Missione 1, Programma 10, capitolo 212017).

Al riguardo, in via preliminare, si evidenzia che l'accordo tra Stato e Regione siciliana per il ripiano decennale del disavanzo, sottoscritto il 16 ottobre 2023 contiene l'impegno della Regione siciliana finalizzato al contenimento della spesa di personale, al netto dei rinnovi contrattuali nei limiti previsti per il medesimo periodo a livello nazionale, incluso il trattamento accessorio e, sulla base del predetto impegno di contenimento di tale importante componente della spesa corrente, come contropartita, il nuovo accordo ha previsto la ripresa delle assunzioni a tempo indeterminato di personale sia del comparto sia con qualifica dirigenziale, con tassi di sostituzione delle cessazioni di servizio superiori, per il triennio 2023-2025, al 100% del turn over.

Ciò posto, si rappresenta che la disposizione in esame determina un aggiramento del limite finanziario cui sono sottoposti i fondi per il trattamento accessorio del personale previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, ed anche la conseguente violazione del punto 10), dell'accordo tra Stato e Regione siciliana per il ripiano decennale del disavanzo, sottoscritto il 16 ottobre 2023, nella parte in cui prevede l'impegno della Regione siciliana a contenere le spese di personale nei limiti dei rinnovi contrattuali previsti per tutti i comparti di contrattazione nazionale (Funzioni centrali, Funzioni locali, Sanità, Istruzione e ricerca).

La norma in esame stanziava 4,3 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2024, in aggiunta agli stanziamenti già effettuati con le leggi regionali n. 10/2021 e n. 35/2021 relativi all'incremento medio a regime del 3,78% da destinare al rinnovo contrattuale del personale del comparto non dirigenziale per il triennio 2019-2021, unitamente anche ad altri stanziamenti previsti nell'ambito della stessa legge regionale, come di seguito indicati:

- articolo 6, euro 1.668.946 sulla base della percentuale dello 0,22% prevista quale incremento dei fondi per il trattamento accessorio dall'articolo 1, comma 604, della legge n. 234/2021 (legge di bilancio statale 2022);
- articolo 7, euro 3.410.095 sulla base della percentuale dell'0,55% prevista per la riforma degli ordinamenti professionali dall'articolo 1, comma 612, della legge n. 234/2021 (legge di bilancio statale 2022).

Lo stanziamento di 4,3 milioni a decorrere dall'anno 2024 fuoriesce dall'accordo Stato Regione siciliana, in quanto le motivazioni adottate fanno riferimento all'elemento perequativo una tantum introdotto nei contratti collettivi di lavoro nazionali riferiti al triennio 2016-2018 con oneri a carico delle risorse contrattuali di tale triennio, che con specifico finanziamento disposto dall'articolo 1, commi 869 e 959, della legge n. 178/2020 è stato reso strutturale con inclusione nel trattamento fondamentale con la tornata contrattuale 2019-2021.

Nel caso, invece, dell'articolo 87 del CCRL del personale del comparto non dirigenziale della Regione siciliana del triennio 2016-2018 richiamato dalla norma regionale, tale clausola negoziale non ha istituito un analogo elemento perequativo una tantum, ma con criteri nettamente diversi dai contratti collettivi nazionali ha incrementato l'"indennità di amministrazione" (componente fissa mensile della retribuzione) con la corrispondente diminuzione delle risorse per il trattamento accessorio appostate nel "Fondo per risorse decentrate" di cui all'articolo 90 del medesimo CCRL (somme destinate alla produttività da erogarsi all'esito delle risultanze del sistema di valutazione della performance); operazione sulla quale la Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Sicilia, in sede di rapporto di certificazione del CCRL 2016-2018, ha espresso le proprie perplessità ed osservazioni anche se di natura non ostativa.

Stante quanto sopra, appare evidente che lo stanziamento di 4,3 milioni di euro previsto dalla norma regionale in esame non è finalizzato, come nei contratti collettivi nazionali, a reintegrare le risorse contrattuali utilizzate per l'elemento perequativo una tantum a valere sulle risorse che la finanza pubblica ha destinato ai rinnovi contrattuali 2016-2018 (3,78% a regime), ma è destinato a compensare le risorse dirottate dal "Fondo per risorse decentrate" per incrementare l'"Indennità di amministrazione" con ciò aggirando di fatto il vincolo normativo del rispetto del limite finanziario delle somme complessivamente destinate ai trattamenti accessori del personale previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017.

Sul punto, si richiama che sia l'"Indennità di amministrazione" sia le risorse del "Fondo per risorse decentrate" assumono natura di componenti del trattamento accessorio come indicato dallo stesso CCRL e oggettivamente confermato dall'applicazione per entrambi i predetti istituti contrattuali delle ritenute previste per i primo 10 giorni di malattia dall'articolo 71 della legge

133 del 2008, che ha introdotto tali trattenute a “ogni indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio”.

Anche dal punto di vista dei contenuti tecnici emergono in misura evidente le diverse finalità tra i due istituti economici presi a confronto, in quanto l’elemento perequativo una tantum è stato erogato in misura fortemente decrescente rispetto all’inquadramento giuridico ed economico dei dipendenti arrivando, nel caso del CCNL Funzioni centrali, ad escludere da tale beneficio la maggior parte dei dipendenti inquadrati nella seconda Area funzionale e tutti i dipendenti inquadrati nella terza Area funzionale; ciò proprio per difendere i livelli retributivi più bassi in linea con quanto previsto dall’articolo 1, comma 12, della legge n. 190/2014 (c.d. bonus detrazioni fiscali 80 euro mensili).

La norma regionale, invece, con finalità opposte incrementa l’“Indennità di amministrazione” già in godimento in misura significativamente crescente rispetto all’inquadramento giuridico ed economico dei dipendenti, con conseguente maggiore beneficio per i soggetti con inquadramenti medio-alti, ciò ponendosi in evidente antitesi con le finalità di difesa dei livelli retributivi più bassi prevista dai contratti collettivi nazionali e dal citato articolo 1, comma 12, della legge n. 190/2014.

Al fine di evidenziare la diversa finalità della norma regionale rispetto ai contratti collettivi nazionali, si richiamano i contenuti attuativi delle rispettive clausole contrattuali che hanno introdotto nella tornata contrattuale 2016-2018 l’istituto dell’elemento perequativo una tantum di cui all’articolo 75 ed allegata tabella D del CCNL Funzioni centrali del 12.2.2018, articolo 66 ed allegata tabella D del CCNL Funzioni locali del 21.5.2018, articolo 78 ed allegata tabella D del CCNL Sanità del 21.5.2018, articolo 37 ed allegata tabella D1 del CCNL Istruzione ricerca del 19.4.2018.

Per quanto sopra esposto, la norma regionale non risulta in linea con la previsione contenuta nell’Accordo Stato e Regione siciliana per il ripiano decennale del disavanzo, in relazione all’impegno assunto di contenere i rinnovi contrattuali del personale regionale nei limiti previsti per il medesimo periodo a livello nazionale, incluso il trattamento accessorio, tenuto conto che la legge di bilancio nazionale è finalizzata al reintegro delle risorse stanziare per la tornata contrattuale 2016-2018 ed utilizzate per l’elemento perequativo una tantum, mentre la disposizione regionale incrementa le risorse destinate al trattamento economico accessorio in violazione dei limiti di spesa previsti dall’articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2107 e, in quanto tali, in misura eccedente agli incrementi previsti per i contratti collettivi nazionali.

Su tale aspetto, per completezza di informazione, si segnala che, successivamente alla sottoscrizione del primo accordo del 14 gennaio 2021, la Regione Siciliana ha legiferato norme in materia di incremento del trattamento accessorio del personale in palese contrasto con le finalità

dell'accordo stesso finalizzate al contenimento di tale spesa, ivi incluso il trattamento accessorio, che sono state impugnate per violazione della Cost. e sono state tutte dichiarate incostituzionali dalla Corte con le sentenze sotto riportate:

- Sentenza Corte costituzionale n. 190 depositata il 25 luglio 2022 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, lettera f) – Indennità trattamento accessorio personale UREGA- e dell'articolo 14 – Ricostruzione trattamento economico personale ex ARRA della legge Regione Siciliana n. 9/2021 (legge di stabilità 2021) nonché dell'articolo 14 – Trattamento accessorio personale Dipartimento Beni Culturali - dichiarata l'illegittimità costituzionale- della Legge Regione Siciliana n. 29/2021 (Modifiche alla legge regionale n. 9/2021);
 - Sentenza Corte costituzionale n. 200 depositata il 28 luglio 2022 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge Regione Siciliana n. 28/2021 (Norme in materia di funzionamento del Corpo Forestale) nonché dell'articolo 1, comma 1 (Corpo Forestale) della Legge Regione Siciliana n. 1/2022 (Esercizio provvisorio).

Su tale aspetto, si richiamano anche i consolidati orientamenti della Corte costituzionale, la quale ha chiarito che gli interventi finalizzati al contenimento della spesa pubblica costituiscono principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, rilevando altresì che “[.....] la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell’attuazione del patto stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (Corte Costituzionale - sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007). Invero, la disposizione regionale in esame non risulta in linea con gli impegni assunti in sede di accordo Stato-Regione siciliana sopra richiamati e, pertanto, si richiede l’impugnativa dell’articolo 8 della legge della regione Siciliana 16 gennaio 2024, n. 1, per violazione dell’articolo 97, primo e secondo comma, e dell’articolo 117, terzo comma, della Costituzione nella materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica, confliggendo anche con le norme fondamentali e i criteri stabiliti dalla legge n. 243/2012, in particolare con l’articolo 9 di detta legge, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (le sentenze Corte Cost. n. 221 del 2013, n. 217 e n. 215 del 2012).

Articolo 11 - Norme in materia di lavoratori socialmente utili inseriti nei programmi di fuoriuscita.

Il comma 1 prevede che i lavoratori socialmente utili inseriti nei programmi di fuoriuscita degli enti locali di cui all'articolo 5 della legge regionale n. 24/2000 che, alla data di entrata in vigore della legge in esame, si trovano nella condizione di disoccupazione a seguito di revoca o annullamento dei contratti di esternalizzazione di servizi, sono reinseriti, a domanda, nelle liste regionali di mobilità al fine del reinserimento nelle attività socialmente utili degli stessi enti di riferimento. A tal fine il comma 2 autorizza, per l'esercizio finanziario 2024, la spesa di 100 migliaia di euro, cui si provvede nell'ambito dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 1 dell'articolo 10.

Ciò posto, si segnala che, in assenza di specifica relazione tecnica, non si dispone di elementi idonei a suffragare la congruità delle risorse autorizzate per la finalità indicata dalla norma in esame.

Articolo 15 - Rafforzamento delle misure antincendio.

Il comma 3 dell'articolo in esame apporta modifiche all'articolo 56 della legge regionale n. 16/1996, n. 16 ed in particolare viene introdotto il comma 1-bis. Detta disposizione, per le maggiori esigenze di difesa e conservazione del patrimonio boschivo e delle aree protette dagli incendi, prevede che l'amministrazione forestale si avvale anche di un contingente di operai con garanzia occupazionale di cento cinquantuno giornate lavorative ai fini previdenziali, già inseriti nelle graduatorie uniche di cui all'articolo 12 della legge regionale n. 5/2014. Tale contingente di personale si aggiunge ai contingenti di operai già previsti al comma 1 del medesimo articolo 56, per ciascun distretto, cui è attribuita una garanzia di fascia occupazionale per centouno giornate lavorative ai fini previdenziali. Il successivo comma 4 dispone che agli oneri derivanti dal nuovo contingente di personale si provvede nell'ambito dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 14.

Il comma 5 prevede che, nelle more della riforma organica del settore, per l'anno 2024 i soggetti inseriti nell'elenco speciale di cui all'articolo 45-ter della citata legge regionale n. 16/1996, titolari di garanzia occupazionale per 78 giornate lavorative, possono essere impiegati fino ad un massimo di centouno giornate lavorative e possono essere avviati al lavoro entro l'apertura della campagna antincendio mentre il comma 6 dispone che i predetti lavoratori previa acquisizione della qualificazione e della idoneità, sono impiegati anche per garantire il turnover presso il Corpo forestale della Regione siciliana per le attività antincendio.

Il comma 7 dispone, quindi, che per le finalità dei predetti commi 5 e 6, limitatamente alle province nelle cui graduatorie uniche distrettuali non siano presenti soggetti titolari di garanzia

occupazionale per 78 giornate lavorative annue, i soggetti titolari di garanzia occupazionale per 101 giornate lavorative possono svolgere nell'anno 2024 fino ad un massimo di 121 giornate e possono essere avviati al lavoro entro l'apertura della campagna antincendio. Il successivo comma 8 prevede che per le finalità di cui al comma 5, viene autorizzata, per l'esercizio finanziario 2024, la spesa di 6.200 migliaia di euro (Missione 9, Programma 5).

Il comma 12 per le predette finalità autorizza la spesa di 250 migliaia per l'esercizio finanziario 2024 e di un milione di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2025 e 2026.

Ciò posto, si segnala che, in assenza di specifica relazione tecnica, non si dispone di elementi idonei a suffragare la congruità delle risorse autorizzate per la finalità indicata dalla norma in esame.

Articolo 25, comma 2“Abrogazioni e modifiche di norme”

La norma prevede che “Al comma 1 dell'articolo 20 della legge regionale 3 novembre 1993, n. 30 dopo le parole "di diritto pubblico," sono aggiunte le seguenti parole "è un ente del Servizio sanitario regionale”.

La norma regionale qualifica il Centro per la formazione permanente e l'aggiornamento del personale del Servizio sanitario (CEFPAS) quale ente del servizio sanitario; tuttavia, le funzioni spettanti al CEFPAS non appaiono riconducibili a funzioni sanitarie *strictu sensu* (cfr. per analogia sentenza Corte Cost. n. 172/2018). L'inserimento del CEFPAS (ente strumentale della Regione Sicilia) nel perimetro sanitario determinerebbe un trattamento contabile derogatorio per tutta una serie di spese, in quanto andrebbe ad essere disciplinato dal titolo II d.lgs. 118/2011. Tale nuova qualificazione del CEFPAS consentirebbe così di espandere illegittimamente l'area del perimetro sanitario, tracciato dalla disciplina contabile nazionale di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, incidendo, innanzitutto sulle modalità e quantità del finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). Peraltro, si ricorda che gli enti del servizio sanitario nazionale sono indicati dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 118/2011.

In tale caso, la norma regionale viola l'articolo 117 della Costituzione, in relazione alla norma interposta di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto si pone in contrasto con il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, da ritenersi principio di coordinamento della finanza pubblica.

Come già osservato dalla Corte dei Conti con Ordinanza n. 41 del 2023, consolidata giurisprudenza costituzionale (cfr. specialmente, sentenza Corte cost. n. 233 del 2022) ha affermato che la disciplina concernente il c.d. «perimetro sanitario» stabilisce le condizioni, non derogabili

dalla legislazione regionale, per l'individuazione e l'allocazione delle risorse destinate a garantire i livelli essenziali delle prestazioni (sentenza Corte Cost. n. 197 del 2019), da cui discende l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi (sentenza Corte Cost. n. 132 del 2021).

La norma regionale in esame, invece, non sembra porre in alcun rapporto di immediata e diretta destinazione all'erogazione di servizi sanitari afferenti ai LEA il trasferimento di risorse dal FSR, così da alterare la struttura del perimetro sanitario prescritto dal citato art. 20, e rischiando di eluderne la finalità di armonizzazione contabile.

Ravvisando gli estremi per l'impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale, si rimanda anche alle valutazioni del Ministero della Salute.

Articolo 27 (Effetti della manovra e copertura finanziaria) - Rinvia al Prospetto allegato l'indicazione degli effetti finanziari complessivi delle disposizioni normative della legge in esame.

Il prospetto in questione indica tra le minori spese finali l'utilizzo del "Fondo accantonamento risorse da destinare con legge di stabilità regionale" – cap. 215733 con un importo pari ad euro 250.512.054,74 per l'anno 2024, euro 64.057.248,75 per l'anno 2025 e euro 1.395.177.585,55 per l'anno 2026. Al riguardo, nell'evidenziare che non si dispone di idonei elementi di valutazione si rappresenta di non avere osservazioni da formulare nel presupposto che nell'aggiornamento del bilancio la Regione abbia tenuto conto delle spese obbligatorie e a regime.

Analogamente, non si hanno elementi per valutare la congruità della copertura finanziaria degli oneri individuata mediante le risorse disponibili in bilancio a valere sulla Missione, Programma all'uopo indicati.

Il Ragioniere Generale dello Stato