



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Commissario dello Stato per la Regione Siciliana*

**Lettera di informazione
Numero 3**

"Ma per chiedere che lo Stato assuma tutte le sue responsabilità, bisogna sapere anzitutto di aver fatto, di stare facendo, la propria parte per migliorare le condizioni di vita; di avere adempiuto quei compiti che toccano alle autorità locali e a tutta la cittadinanza.

L'educazione dei cittadini al rispetto della legalità, in tutti i suoi aspetti, è compito di tutti.

Chi fa costruzioni abusive, distruggendo un bene pubblico, quale è il paesaggio;

chi non paga le imposte, creando ovvie difficoltà per lo Stato o per gli enti locali;

chi, per paura o per opportunismo, non denuncia i soprusi subiti o gli episodi di corruzione;

chi abusa di sussidi cui non ha diritto;

chi non fa, insomma, il proprio dovere di cittadino, fatica poi, inevitabilmente, a farsi ascoltare quando chiede, giustamente, che lo Stato faccia la sua parte..."

Carlo Azeglio Ciampi

14 gennaio 2005

LXXV
delle norme di
attuazione



SOMMARIO

MONITO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA CARLO AZEGLIO CIAMPI	1
INVITO DEL COM- MISSARIO DELLO STATO - 75 ^{mo} ANNI- VERSARIO NORME DI ATTUAZIONE	1
UNIVERSITA' ED ENTI TERRITORIALI	2
INSULARITA' 1 MODIFICA ART. 119 DELLA COSTITUZIO- NE	4
INSULARITA' 2 RELAZIONE (STRALCIO) VICE PRESIDENTE REGIONE SICILIANA	5
RILEVAZIONE IMPU- GNATIVE	15
DETTAGLIO IMPUGNATIVE	18



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana*

In occasione del 75^{mo} anniversario delle norme di attuazione della istituzione commissariale, si svolgerà il seminario sul tema

"I rapporti Stato-Regioni: una riflessione"

Indirizzo di saluto del Rettore Massimo Midiri e del Commissario Ignazio Portelli.

Interventi introduttivi dei Professori Guido Corso e Giuseppe Verde, a seguire il dibattito.

Interverranno il Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana Gianfranco Miccichè e il Vice Presidente della Regione Siciliana Gaetano Armao.

10 maggio 2022, ore 16:30 Sala Magna - Palazzo Steri
Piazza Marina, 60 - Palermo
Ingresso fino ad esaurimento posti
e-mail: segreteria.comstasicilia@governo.it - Tel. 091.7041511

2. UNIVERSITÀ ED ENTI TERRITORIALI

Per saperne di più, in modo maggiormente equilibrato ed attento, sui temi dell'istruzione universitaria e del personale degli enti territoriali si propongono due studi provenienti dagli analisti della Banca d'Italia.

I dati e le analisi sono interessanti anche perché vengono messe a confronto le varie aree del nostro Paese.

2.1 IL SISTEMA UNIVERSITARIO: UN CONFRONTO TRA CENTRO-NORD E MEZZOGIORNO ED ENTI TERRITORIALI

La Banca d'Italia ha analizzato i divari nella capacità degli atenei del Mezzogiorno e del Centro Nord di produrre laureati, esaminando la domanda e l'offerta di istruzione terziaria e l'andamento delle risorse umane e finanziarie destinate al sistema universitario.

Il numero di laureati nelle università del Mezzogiorno in rapporto agli studenti residenti è inferiore al resto del Paese, a causa dei flussi in uscita degli studenti verso gli atenei del Centro Nord e di una più bassa probabilità di conseguire il titolo tra gli iscritti, dovuta in gran parte alla loro minore preparazione in ingresso.

Nell'ultimo decennio le iscrizioni hanno avuto un andamento peggiore nelle regioni meridionali, a causa soprattutto delle dinamiche demografiche. Il calo dei finanziamenti al sistema universitario, già bassi nel confronto internazionale, e l'andamento delle iscrizioni hanno ridotto la quota e l'ammontare di risorse destinato agli atenei meridionali, le cui entrate risentono negativamente anche della più bassa capacità contributiva degli studenti.

2.2 IL PERSONALE DEGLI ENTI TERRITORIALI. IL MEZZOGIORNO NEL CONFRONTO CON IL CENTRO NORD (CON SPECIFICI RIFERIMENTI ALLA SICILIA)

Il lavoro analizza i cambiamenti che hanno interessato il personale degli enti territoriali del Mezzogiorno tra il 2008 e il 2019, confrontandoli con quelli avvenuti nel Centro Nord.

Nel periodo esaminato vi è stato un processo di convergenza tra le due aree in termini di dotazione di personale e di costi; tuttavia, permangono forti differenze nelle caratteristiche dei dipendenti in termini di anzianità, titolo di studio, qualifiche professionali e tipologie contrattuali.

Le competenze possedute dal personale negli enti del Mezzogiorno risultano oggi meno adeguate rispetto al resto del Paese per fronteggiare le sfide poste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Una specifica attenzione viene svolta per la nostra Regione.

Per saperne di più:

2.1 [Il sistema universitario: un confronto tra Centro-Nord e Mezzogiorno](#)

2.2 [Il personale degli enti territoriali. Il Mezzogiorno nel confronto con il Centro Nord](#)

Inoltre, per saperne ancora di più, si segnalano i seguenti studi della Banca D'Italia

⇒ **Il livello di informatizzazione delle Amministrazioni locali: divari Nord-Sud**

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0680/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=102&pk_campaign=EmailAlertBdi&pk_kwd=it

⇒ **Il sistema bancario e il finanziamento delle imprese del Mezzogiorno**

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0684/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=102&pk_campaign=EmailAlertBdi&pk_kwd=it

⇒ **I divari territoriali in Italia tra crisi economiche, ripresa ed emergenza sanitaria**

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0685/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=102&pk_campaign=EmailAlertBdi&pk_kwd=it

⇒ **La crescita dell'economia italiana e il divario Nord-Sud: trend storici e prospettive alla luce dei recenti scenari demografici**

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0683/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=102&pk_campaign=EmailAlertBdi&pk_kwd=it

3. INSULARITA' 1. - DOCUMENTAZIONE PARLAMENTARE

MODIFICA ALL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE, CONCERNENTE IL RICONOSCIMENTO DELLE PECULIARITÀ DELLE ISOLE E IL SUPERAMENTO DEGLI SVANTAGGI DERIVANTI DALL'INSULARITÀ

Il 27 aprile 2022 il Senato ha approvato in seconda deliberazione la proposta di legge cost. [A.S. 865 – A.C. 3353](#), recante modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità senza apportare modifiche rispetto al testo approvato dal Senato il 3 novembre 2021. Il provvedimento era stato approvato dalla Camera in prima deliberazione il 30 marzo 2020.

Sono all'ordine del giorno del plenum della Camera la proposta di legge [A.C. 2238-A](#), che prevede che il Senato sia eletto su base circoscrizionale anziché regionale, e la proposta di legge [A.C. 716](#) concernente l'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

Per quanto riguarda le leggi costituzionali approvate nel corso della XVIII legislatura, il 22 febbraio 2022 è stata pubblicata la [legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1](#), che inserisce la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione.

E' la terza legge di modifica della Costituzione approvata nel corso della XVIII legislatura. La prima, [legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1](#), modificando gli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione, ha ridotto il numero dei parlamentari. La legge è stata confermata dagli elettori nel referendum popolare tenutosi il 20 e 21 settembre 2020. Il 4 novembre 2021 è a sua volta entrata in vigore la [legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1](#) che, intervenendo sull'articolo 58, primo comma, della Costituzione, abbassa da 25 a 18 anni l'età per eleggere i componenti del Senato della Repubblica.

Sono inoltre in corso di esame parlamentare diversi altri progetti di legge di modifica costituzionale. Tra questi si ricorda la pdl Cost. [A.C. 1173 – A.S. 1089](#) recante modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare, (approvata dalla Camera in prima deliberazione il 21 febbraio 2019). Il 27 aprile 2022 si è concluso l'esame in sede referente alla Camera del ddl costituzionale di modifica all'articolo 33 della Costituzione, in materia di attività sportiva già approvato dal Senato in prima deliberazione il 22 marzo 2022 ([A.S. 747 - A.C. 3531](#)).

Per alcune proposte di legge costituzionali si è concluso l'esame in sede referente in Commissione al Senato. Si tratta della pdl Cost. [A.S. 852](#) recante Modifica dell'articolo 75 della Costituzione, concernente l'introduzione di un vincolo per il legislatore di rispettare la volontà popolare espressa con referendum abrogativo, di cui si è concluso l'esame in sede referente 26 maggio 2021 e la pdl Cost. [A.S.1124](#) recante Abrogazione dell'articolo 99 della Costituzione, concernente il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, di cui si è concluso l'esame in sede referente il 25 giugno 2019.

Per la pdl Cost. [A.S.388](#), recante Disposizioni per l'individuazione delle priorità di esercizio dell'azione penale, l'esame in sede referente al Senato si è concluso il 3 marzo 2020 con il conferimento al relatore del mandato a riferire in senso contrario in Assemblea.

Per saperne di più: [STUDI - Dossier - 262 \(camera.it\)](#)

4. INSULARITA' 2. - RELAZIONE DEL VICE PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIANA, GAETANO ARMAO, SULLO STATO D'ATTUAZIONE DELLE INIZIATIVE SULLA CONDIZIONE DI INSULARITÀ (STRALCIO).

Lo studio sui costi dell'insularità della più grande Regione insulare d'Europa e del Mediterraneo è potuto apparire quale traguardo ambizioso sia per le dimensioni involte (di popolazione, capitali, merci, trasporti ed in generale dell'area economica interessata), che per il particolare contesto di profonda crisi economica determinata dalle misure di contrasto alla pandemia COVID-19 che hanno indotto, necessariamente, a concentrarsi sulle più urgenti emergenze.

Tuttavia la circostanza che il governo regionale abbia intrapreso un serrato confronto con quello centrale per la ridefinizione delle relazioni finanziarie e l'ormai improrogabile necessità di concludere tale negoziato - al pari di quanto avvenuto con le autonomie speciali del nord e la stessa Sardegna - hanno reso ineludibile la definizione di un elemento essenziale ai fini della ponderazione dei valori alla base di tale accordo finanziario: la determinazione dei costi dell'insularità e l'individuazione delle misure di riequilibrio sul piano della perequazione infrastrutturale e fiscale.

Dopo la pubblicazione del draft nell'ottobre 2020, questa analisi è stata sottoposta alla revisione di studiosi ed esperti di Università ed Istituzioni e definitivamente pubblicata il 15 maggio 2021, in occasione della celebrazione del 75^{mo} anniversario dell'Autonomia della Sicilia, proprio perché è nella prospettiva dell'insularità che vanno declinate le ragioni dell'inappagato bisogno di riscatto dei siciliani, ma anche dell'autonomia e del suo imprescindibile rilancio.

Oggi questo studio è divenuto un elemento di riferimento non solo sul piano ordinamentale italiano, come meglio potrà osservarsi, ma anche a livello europeo. Anche altre regioni insulari d'Europa hanno, infatti, ritenuto di ricondurre le proprie relazioni con gli Stati membri, ma anche con le istituzioni europee, sulla base di valutazioni oggettive.

1.1. La condizione di insularità è elemento che trascende il dato geografico e naturale per divenire storia, economia, cultura (letteratura, teatro, musica), identità, in alcuni casi lingua, ed in particolare diritto pubblico, proprio per la capacità del mare di circoscrivere marcatamente l'appartenenza territoriale tanto da definire le vicende e personalità isolate e di determinare l'insorgere di ordinamenti giuridici peculiari ed autonomi. Basti la semplice considerazione che non vi sia grande isola o arcipelago in Europa (ma anche in buona parte del mondo, sino nell'accentrata Cina) che non siano Stato o Regione autonoma.

Per quanto riguarda l'Italia, è ormai un dato acquisito in dottrina che il variegato insieme delle Regioni speciali vada distinto in due diversi tipologie di specialità, "l'autonomia alpina" comprendente Valle d'Aosta, Trento, Bolzano e Friuli Venezia Giulia, e "l'autonomia insulare" che annovera Sicilia e Sardegna, differenziate da diverse condizioni: "quella alpina caratterizzata da una più ampia acquisizione di competenze e di compiti amministrativi ha realizzato sistemi sociali competitivi sul piano europeo con una protezione ambientale di un certo rilievo", mentre "quella insulare [...] è ricompresa nell'ambito del divario territoriale italiano, per cui le due Regioni "isole" [...] assommano tre condizioni di disagio peculiare: l'insularità, che significa essenzialmente separatezza, un forte flusso migratorio, per via dell'arretratezza economica, e una grave questione ambientale".

Peraltro, anche nelle misure di politica di sostegno al Sud, attanagliato da deficit diffusi, anche se con intensità differenziata al proprio interno, e riconducibili ai diritti di cittadinanza (sicurezza personale, legalità, giustizia, istruzione, qualità dell'aria e dell'acqua, trasporto pubblico, infanzia e anziani, rete digitale) ed all'attività produttiva (manifatturiera, ma anche agricola, commerciale e di servizi del welfare), trova nuova rilevanza la distinzione Mezzogiorno continentale o peninsulare e Mezzogiorno insulare, proprio per le peculiarità che riguardano le due regioni insulari sul piano territoriale, economico-sociale ed ordinamentale.

La condizione di insularità costituisce, quindi, un elemento differenziale, sia all'interno dell'insieme della tipologia dell'ordinamento speciale delle Regioni italiane, e non solo per le ragioni poste a base del peculiare regime costituzionale, che del pur variegato contesto economico e sociale del Mezzogiorno, e per certi versi anche per l'inferenza reciproca tra questi elementi, di cui riemerge il rilievo sul piano giuridico ed economico.

Sicilia e Sardegna sono due regioni meridionali la cui autonomia speciale è fondata su ragioni e comuni con altre specialità (le condizioni economico-sociali, il retaggio storico, le antiche tradizioni culturali, la posizione di confine) alle quali si aggiunge, quella che tuttavia ne radica il regime peculiare e che si può dire attraversa longitudinalmente le precedenti, una condizione che trova nell'ordinamento europeo ed interno la sua puntuale declinazione: l'insularità. Tale condizione se rinviene nel contesto della coesione economica, sociale e territoriale, disciplinata dal diritto primario europeo, il suo fondamento esplicito, per quanto concerne l'ordinamento interno, nonostante la soppressione del riferimento alle Isole dell'art. 119 Cost. operata nel 2001, trova nella più recente legislazione e nella giurisprudenza costituzionale un crescente riconoscimento.

Le regioni insulari presentano caratteristiche geografiche, economiche, demografiche e sociali specifiche, che comportano sfide uniche nel quadro dell'applicazione delle politiche europee: dimensioni ridotte (superficie, popolazione, economia), mercato locale limitato e difficoltà a realizzare economie di scala, costi di trasporto elevati, relazioni inter-industriali poco sviluppate, deficit di competenze imprenditoriali, di infrastrutture e di offerta di servizi per le imprese (rispetto a quelle continentali), compressione dei servizi sociali e formativi ai cittadini e, più di recente, subiscono, soprattutto quelle mediterranee, in termini più massicci il fenomeno migratorio.

In particolare, le misure di riequilibrio e perequazione rispondono alla necessità di mitigare gli svantaggi strutturali determinati dalla discontinuità territoriale dovuta alla condizione geografica e di assicurare pari opportunità di sviluppo e accesso al mercato unico europeo rispetto alle altre regioni. Insularità e perifericità sono caratteristiche che non solo producono un incremento dei costi, ma creano anche ritardi e debolezza nel processo di sviluppo e di coesione.

Il «fattore insulare» (*hecho insular*), per ricorrere ad una sintesi concettuale del diritto costituzionale spagnolo che lo menziona espressamente nella Carta fondamentale (art. 138, primo comma, ma analoghe considerazioni possono svolgersi per l'ordinamento portoghese, art. 6, secondo comma, Cost.), va declinato quale identità e specialità degli abitanti dell'isola, del loro modo di vivere, studiare e di lavorare alla stessa stregua degli abitanti della penisola. In guisa da assicurare la libera circolazione dei beni, dei trasporti e delle persone garantendo l'esercizio dei loro diritti economici.

1.2. La condizione di insularità, ai sensi degli artt. 174 TFUE e ss. e del (novellato) art. 119 Cost., deve essere affrontata mediante puntuali misure di riequilibrio (continuità territoriale, fiscalità di sviluppo, incentivi e misure di sostegno allo sviluppo, perequazione infrastrutturale, regimi di aiuto etc.). Non si tratta soltanto di inverare principi ormai conclamati dal diritto europeo e da quello interno, ma di far fronte, concretamente, al fine di garantire l'eguaglianza sostanziale dei cittadini e la parità di trattamento nel godimento effettivo dei diritti sociali, alle situazioni di divario ed ai “costi dell'insularità” mediante misure di sostanziale riequilibrio sul piano legislativo ed economico.

L'articolo 174 TFUE costituisce il fondamento della politica europea di coesione sociale, economica e territoriale. Il primo e il secondo comma stabiliscono che l'UE mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni attraverso il rafforzamento delle politiche di coesione, mentre il terzo comma invece sancisce che una particolare attenzione deve essere rivolta alle Regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali, e tra questi le isole.

Purtroppo, nonostante gli specifici interventi del Parlamento europeo che in merito ha adottato più risoluzioni (da ultimo “Special situation of islands”, European Parliament resolution, 4 February 2016) e del Comitato europeo delle Regioni (“Entrepreneurship on Islands: contributing towards territorial cohesion”, Opinion of the European Committee of the Regions 2017/C 306/10, May 2017), al di là di circoscritti interventi, può dirsi che la “condizione di insularità” rimane ancora marginale nelle politiche di coesione e di impiego dei fondi SIE.

Le regioni insulari presentano caratteristiche geografiche, economiche, demografiche e sociali specifiche, che comportano sfide uniche nel quadro dell'applicazione delle politiche europee: dimensioni ridotte (superficie, popolazione, economia), mercato locale limitato e difficoltà a realizzare economie di scala, costi di trasporto elevati, relazioni inter-industriali poco sviluppate, deficit di competenze imprenditoriali, di infrastrutture e di offerta di servizi per le imprese (rispetto alle imprese continentali), compressione dei servizi sociali e formativi ai cittadini e, più di recente, subiscono in termini più massicci il fenomeno migratorio.

Nel Documento sulla Programmazione europea 2021-2027, approvato dalla Conferenza delle Regioni italiane il 21 febbraio 2020 è stato evidenziato, fra l'altro, che la politica di coesione post 2020 non solo non deve lasciare indietro le isole ma, al contrario, riconoscerne il ruolo strategico e creare le condizioni per uno sviluppo paritario e coerente con le altre aree d'Europa. Più specificamente è stato formalmente richiesto alle Istituzioni Europee di prevedere misure normative e programmatiche specifiche per compensare la discontinuità territoriale, basate su un “indice di perifericità insulare” da definire sulla base dell'estensione territoriale, della popolazione interessata e della distanza chilometrica e temporale dal continente e dalle aree più sviluppate del Paese e di promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale sia nelle aree urbane che nelle aree con gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici che hanno difficoltà ad accedere ai servizi di base (isole e aree interne), in coerenza con il dettato dell'art. 174 del TFUE.

Dopo le citate risoluzioni del Parlamento europeo del 2016 ed il parere del Comitato europeo delle Regioni del 2017, anche in Italia, ed a partire dalla legge di bilancio, si è aperto un dibattito sulla necessità di riconoscere alle isole misure di sostegno finanziario, misure fiscali e di finanziamento infrastrutturale, in quanto ad esse viene riconosciuto lo svantaggio competitivo per i costi delle esportazioni e il reperimento delle materie prime mentre l'Europa deve riconoscere loro gli svantaggi strutturali che derivano dalla loro condizione, in termini di mobilità, infrastrutture stradali e ferroviarie e di sostegno alle imprese.

Ed infatti, soltanto attraverso la compiuta affermazione delle misure di riequilibrio, le isole europee, a partire dalla Sardegna e dalla Sicilia, potranno rilanciare le proprie prospettive di crescita. E in questo senso occorre che le stesse siano capaci di raccordare le proprie iniziative non solo per la continuità territoriale, ma anche per la fiscalità di sviluppo.

Va peraltro considerato che la pandemia di COVID-19 ha avuto un impatto ancor più negativo sulle comunità insulari in termini, tra l'altro, di crisi sanitaria, crisi d'impresa, perdita di posti di lavoro, in particolare nel settore turistico, sicurezza alimentare, spostamenti, viaggi e rimesse. Occorre ancora stabilire in quale misura la pandemia abbia avuto ripercussioni sulla vita nelle isole e se i nuovi strumenti europei, quali il Fondo per una transizione giusta e REACT-EU, saranno strumentali e sufficienti per la loro ripresa.

Da ultimo va ricordato lo studio elaborato dal Parlamento europeo - Dipartimento Politica strutturale e di coesione, "Le isole dell'unione europea: situazione attuale e sfide future", che pur dovendo rilevare la limitata attenzione alle isole a livello europeo, in quanto il fulcro dei futuri interventi risulta di competenza degli Stati membri, tuttavia prefigura margini di rafforzamento per quanto concerne la rappresentanza dei loro interessi nella formulazione delle politiche, nella condivisione di esperienze e nell'ottenimento di ulteriore assistenza tecnica, anche attraverso azioni comuni con altri settori menzionati all'articolo 174 del TFUE e mediante un più efficiente coordinamento nella condivisione di esperienze e competenze. Per le isole dell'Unione europea, opportunità, soluzioni e misure politiche mirate, sottolinea conclusivamente lo studio, non sono una questione di privilegio, ma un mezzo per garantirne la sopravvivenza in quanto paesaggi unici, preservando il loro patrimonio e le comunità che le abitano da secoli. Ciò impone un notevole sforzo di coordinamento, dal livello europeo a quello macroregionale, nazionale e regionale, per sfruttare al meglio le raccomandazioni proposte e gli strumenti politici disponibili, al fine di promuovere la vita delle isole.

2. Per quanto concerne l'ordinamento interno giova ricordare che giusta la sentenza n. 6 del 2019 la Corte costituzionale ha ritenuto illegittimo l'articolo 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017 «nella parte in cui non prevede, nel triennio 2018-2020, adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica».

Si tratta di un arresto giurisprudenziale di grande momento ed in linea con quanto la Corte aveva affermato precedentemente circa la necessità che lo Stato ponga in essere una leale collaborazione con le autonomie territoriali nella gestione delle politiche di bilancio. Secondo il chiaro orientamento del giudice delle leggi nelle relazioni finanziarie tra Stato e Autonomie territoriali, infatti, la "ragione erariale" non può essere un "principio tiranno".

Al fine di conferire effettività alla propria pronuncia, la Corte ha enucleato dalla legislazione costituzionale, da quella attuativa e dai propri indirizzi giurisprudenziali i criteri con cui dovranno essere determinati i contributi spettanti alla Regione autonoma Sardegna per il triennio 2018-2020, in attesa che si perfezioni l'accordo definitivo tra lo Stato e la Regione: 1) la dimensione della finanza della Regione rispetto alla finanza pubblica; 2) le funzioni effettivamente esercitate e i relativi oneri; 3) gli svantaggi strutturali permanenti, i costi dell'insularità e i livelli di reddito pro capite; 4) il valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici nel medesimo arco temporale; 5) il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Con particolare riguardo alla condizione di insularità il Giudice delle leggi ritiene, quindi che pur essendo venuta meno l'esplicita copertura in precedenza offerta dall'art. 119 Cost., terzo comma, scomparsa poi nel testo della riforma del 2001, che un rilevante presidio sia offerto dall'art. 27 della l. n. 42 del 2009 che garantisce l'adozione di meccanismi di perequazione fiscale ed infrastrutturale volti a garantire il riequilibrio dei divari. Ebbene secondo la sentenza “in relazione alla mancata ridefinizione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Sardegna secondo i canoni fissati dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, va sottolineato come, a quasi dieci anni dall'emanazione di tale legge, il problema dell'insularità non sia mai stato preso in considerazione ai fini di ponderare complessivamente le componenti di entrata e di spesa dell'autonomia territoriale”, avuto riguardo agli effetti di svantaggio economico determinati da tale condizione.

Si tratta, quindi, di una pronuncia - che, per la prima volta, si spinge verso un'interpretazione approfondita dell'art. 27 della l. n. 42 del 2009 - la quale non solo appare rilevante per la considerazione che riserva alla condizione di insularità nell'ordinamento costituzionale, pur in assenza di un esplicito riconoscimento nel testo della Carta fondamentale, ma che soprattutto svolgerà effetti in prosieguo nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni insulari per il precipitato che determina e proprio perché individua proprio “i costi dell'insularità” quale parametro ineludibile per delinearne la struttura in modo compiuto ed appropriato.

Per quanto concerne la Regione Siciliana giova ricordare, al di là della pacifica applicazione dei principi declinati dalla richiamata pronuncia, che nell'accordo stipulato tra il Presidente della Regione ed il Ministro dell'Economia e delle finanze il 19 dicembre 2018 si è convenuto (punto 7) che “Al fine di favorire l'insediamento di imprese e cittadini europei ed extraeuropei nel territorio della Regione Siciliana, Stato e Regione si impegnano a verificare la possibilità di individuare forme di fiscalità di sviluppo, previa individuazione della copertura finanziaria, ove necessaria con le modalità indicate nei tavoli appositamente istituiti in materia di autonomia finanziaria regionale, fiscalità locale e condizione di insularità”. Invero la Regione, dopo un lungo periodo nel quale ha sostanzialmente obliterato tale condizione nel rapporto con lo Stato (quantomeno dal 2012), ha ritenuto di rilanciare la questione già nell'accordo preliminare con lo Stato del 2018.

Sempre per quanto riguarda la Regione Siciliana, giova ricordare che con delibera di Giunta regionale n. 265 del 18 luglio 2018 recante “Legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, articolo 70 – Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario” ha chiesto al Governo Italiano la puntuale individuazione dei costi dell'insularità e di sostenere le istanze della Sicilia, quale regione insulare, presso le istituzioni dell'Unione Europea, affinché sia data piena ed integrale applicazione alla coesione territoriale attraverso la definizione di politiche organiche rivolte alle realtà insulari per costituire un vero e proprio “statuto dell'insularità” inteso non come una serie di deroghe al diritto dell'Unione Europea di applicazione generale, ma come insieme di “politiche dedicate” alle realtà insulari e graduate in base alla consistenza del “fattore insularità”.

Analoga richiesta è stata effettuata ai Governi Italiano e Francese dalla Consulta inter-istituzionale fra le assemblee rappresentative della Sardegna e della Corsica “Consulta corso-sarda” con la deliberazione del 4 luglio 2017 “Sul riconoscimento della condizione di insularità in attuazione dell'articolo 174 TFUE”.

Al fine di approfondire le tematiche concernenti l'Autonomia della Regione Siciliana, a seguito dell'accordo del 19 dicembre 2018 tra la Regione Siciliana e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono stati istituiti appositi tavoli tecnici, tra i quali quello relativo alla condizione di insularità (fiscalità di vantaggio e regimi speciali), che, come meglio sarà illustrato più avanti, hanno offerto alcuni significativi approdi.

Nel corso degli incontri del predetto tavolo tecnico, la delegazione della Regione ha chiesto che il Governo si faccia promotore nei confronti dei competenti Uffici della Commissione delle istanze di cui alla delibera di Giunta regionale n. 265 del 18 luglio 2018. In particolare è stato chiesto di conoscere ai fini del riconoscimento dell'insularità, anche nell'ambito negoziato per i nuovi fondi strutturali se la Commissione europea abbia riscontrato le richieste indicate nella risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016.

Nel corso dei lavori del predetto Tavolo tecnico, i rappresentanti regionali hanno, inoltre, chiesto che, qualora la Commissione non abbia ancora avviato il predetto studio/analisi sui costi supplementari derivanti dalla condizione di insularità, il Governo solleciti la Commissione europea ad avviare uno studio sui costi supplementari derivanti dalla condizione di insularità, anche attraverso i parametri utilizzati dallo European Spatial Planning Observatory Network (ESPON) e l'indice di competitività regionale (RCI).

Al riguardo, la delegazione di parte statale (Ministero dell'Economia) ha fatto presente che il sollevato tema dell'insularità presenta profili di carattere generale che potrebbero essere rappresentati alla Commissione Europea nell'ambito della predisposizione delle regole in materia di aiuti regionali con riferimento agli orientamenti sugli aiuti Stato regionali, alla definizione della carta per gli aiuti a finalità regionale riguardante i singoli Stati membri e alle pertinenti previsioni contenute nel Regolamento di esenzione in materia di aiuti di Stato.

La Regione ha così richiesto di avviare con le stesse un confronto e un dialogo costruttivo al fine di stabilire le condizioni di applicazione dei trattati in materia di aiuti alle realtà insulari, di cui alla Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016, alla stessa stregua di quanto previsto dall'articolo 349 del TFUE con riguardo a talune isole ultraperiferiche. Le regioni ultraperiferiche dell'UE sono Canarias (Spagna), Guyane, Guadaloupe, La Réunion, Martinique, Mayotte e Saint-Martin (Francia), Açores e Madeira (Portogallo). Ai fini della classificazione NUTS, Saint-Martin fa parte della regione NUTS 2 Guadaloupe).

3. Sul tema della condizione di insularità vanno poi ricordate alcune proposte di (re)inserirla a livello costituzionale prevedendo un preciso obbligo dello Stato di intervento per la rimozione delle situazioni di svantaggio e di vulnerabilità di queste aree. Non si tratta soltanto di questione di principio o di vincolo per le misure adottate dallo Stato o dalla Repubblica, ma di un importante elemento di legalità dell'ordinamento derivante dalla specificazione dei principi di coesione, solidarietà, perequazione, già scolpiti dall'art. 119 Cost., in guisa da costituire puntuale parametro di conformità a Costituzione di leggi e provvedimenti amministrativi generali. In particolare l'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 19 febbraio 2020, ha approvato la legge-voto (ddl n. 199) recante "Inserimento nello statuto speciale della Regione siciliana dell'articolo 38-bis in materia di riconoscimento degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità", che adesso risulta già incardinato presso le commissioni affari costituzionali di Camera (p.d.l.c. n. 2445) e Senato (d.d.l. n. 1792) per la trattazione. La proposta di legge costituzionale di modifica dello Statuto prevede l'introduzione dell'art. 38, bis a norma del quale: "lo Stato riconosce gli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità e garantisce le misure e gli interventi conseguenti per assicurare la piena fruizione dei diritti di cittadinanza dei siciliani", in guisa da far divenire l'adozione di congrue misure di riequilibrio della condizione di insularità parametro di costituzionalità le politiche pubbliche statali.

Tale proposta si riconnette, peraltro, a quella, d'iniziativa popolare, che postula l'inserimento della condizione di insularità all'art. 119 della Costituzione (d.d.l. recante "Modifica dell'art. 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento del grave e permanente svantaggio naturale a dall'insularità") approvata in prima lettura all'unanimità dalla Camera e dal Senato ed adesso in seconda lettura nuovamente al Senato che, dopo il quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, inserisce il seguente: "La Repubblica riconosce le peculiarità delle isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità". A questo punto appare del tutto probabile che si addivenga all'approvazione del testo definitivo entro la prossima estate.

Al riguardo sembra opportuno osservare che la formulazione contenuta nella modifica, consente di identificare direttamente i territori isolani tra quelli che necessitano di interventi speciali senza che sia necessaria la ponderazione imposta dall'attuale stesura dell'art. 119 Cost., un accertamento statale da compiersi di volta in volta al fine di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali. Sotto tale profilo non può revocarsi in dubbio che la reintroduzione di uno specifico riferimento alla condizione di insularità in Costituzione assuma un significato pregnante determinando l'inserimento di una disposizione che consentirebbe di disporre di un parametro costituzionale decisamente più esplicito di quello presente nel vigente quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione (che prevede genericamente di destinare interventi speciali e risorse aggiuntive a favore di comuni, province e città metropolitane in condizioni di particolare svantaggio, anche territoriale) e, quindi, di assicurare una più acconcia tutela per diritti dei quali occorre assicurare il pieno godimento a tutti i cittadini, compresi quelli che risiedono nelle Isole.

In altre parole, la norma in questione consente di identificare immediatamente le comunità isolate tra quelle realtà che necessitano di interventi speciali senza che sia necessario un accertamento da compiersi caso per caso. Sotto tale profilo la reintroduzione di uno specifico comma nell'articolo 119 della Costituzione che faccia espresso riferimento a misure e risorse statali aggiuntive nei confronti delle Isole assume un significato che potrebbe addirittura ritenersi più pregnante di quello espresso dalle norme in vigore prima della modifica costituzionale del 2001 che ne aveva determinato l'abrogazione.

Occorre poi ricordare che la legge statale di bilancio per il 2021 (l. 30 dicembre 2020, n. 178) all'art. 1, comma 690, ha stabilito che entro il 30 giugno 2021, in attuazione del principio di leale collaborazione, la Commissione paritetica per l'attuazione dello statuto della Regione siciliana, avvalendosi degli studi e delle analisi di amministrazioni ed enti statali e di quelli elaborati dalla medesima Regione, debba elaborare: "stime economiche e finanziarie sulla condizione di insularità della medesima Regione".

Si tratta di una previsione apparentemente ricognitiva, che è tuttavia destinata a svolgere rilevanti effetti sul negoziato finanziario tra Stato e Regione Siciliana in quanto, in esito alle attività di "elaborazione" affidate alla Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto regionale la determinazione dei costi determinati dalla condizione di insularità assumeranno una valenza oggettiva. E ciò non solo perché scaturenti confronto tra le analisi svolte al livello regionale ed in un contesto come la Commissione paritetica, ma soprattutto poiché la valutazione, alla luce del richiamato arresto della giurisprudenza costituzionale, non può essere disattesa da alcuna delle parti.

Dopo la validazione da parte della Commissione paritetica, che è organo di rilevanza costituzionale, ed il cui deliberato è stato trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero dell'economia e le finanze, le quantificazioni debbono adesso ritenersi condivise tra Stato e Regione, con le conseguenti refluente sul piano giuridico e finanziario.

Nel solco di tale progressiva emersione della condizione di insularità va altresì registrata sul piano del diritto positivo:

A) l'intervenuta modifica dell'art. 22 della legge n. 42 del 2009 (legge in materia di federalismo fiscale) che disciplina la perequazione infrastrutturale con l'esplicito riconoscimento della "specificità insulare" quale elemento da ponderare per il recupero del "divario infrastrutturale e di sviluppo";

B) l'attribuzione alla Regione Siciliana ed alla Regione autonoma della Sardegna di 100 milioni di euro, a decorrere dal 2022, "a titolo di concorso alla compensazione degli svantaggi strutturali derivanti dalla condizione di insularità", che sono stati inseriti nel d.d.l. di Bilancio 2022-24 (n.1224) all'esame dell'ARS per compensare i maggiori oneri per i trasporti (in particolare con riguardo alle Isole minori) e per finanziare il c.d. *bonus mare*, in favore degli autotrasportatori inserito nel d.d.l. di stabilità (n. 1234, art. 9, comma 8).

C) l'ormai imminente approvazione della norma di attuazione dello Statuto autonomistico, già determinata dalla Commissione paritetica l'11 febbraio 2022, in attuazione dell'accordo sottoscritto tra il Presidente della Regione ed il Ministro per l'economia e le finanze il 16 dicembre 2021, che consente di introdurre in Sicilia misure di fiscalità di sviluppo.

Si tratta di previsioni normative di indubbio rilievo che offrono un riconoscimento formale alla condizione di insularità ed introducono (l'avvio) di meccanismi di compensazione del divario dalla stessa determinato nei territori insulari.

Sul piano amministrativo va segnalato che la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, su proposta della Commissione affari europei ed internazionali, ha ritenuto di introdurre, per la prima volta, espliciti riferimenti alla condizione di insularità ed alle conseguenti misure di perequazione:

- nello schema di Accordo di partenariato per la programmazione dei fondi strutturali 2021-2027,

- nel documento "FSC 2021-2027. Aree tematiche e Obiettivi Strategici".
26 La disposizione è stata più volte oggetto di modifiche e sostituzioni, da ultimo con l'art. 15, primo comma, del d.l. 10 settembre 2021, n.121, conv. con mod. dalla l. 9 novembre 2021, n. 156.

Sotto diverso profilo giova poi richiamare la circostanza che sebbene il Piano di resilienza e ripresa (PNRR), come noto approvato da Governo e Parlamento nel contesto del programma europeo Next Generation EU (NGEU), contempli investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale, come le misure complementari adottate per rafforzare la spinta in termini di investimenti e riforme, che dovrebbero aggredire alla radice le cause delle disuguaglianze territoriali e dei ritardi di sviluppo, non si prevedano misure specifiche di riequilibrio territoriale (a partire dall'inserimento un'infrastruttura come il Ponte sullo Stretto di Messina, opera cantierabile e

ritenuta essenziale dagli stessi studi commissionati dal Governo) e non sia espressamente considerata la condizione di insularità, pur in presenza di sporadici quanto ininfluenti riferimenti alle Isole (prevalentemente a quelle minori), il che costituisce esempio emblematico di quanto ancora ci sia da fare nel senso indicato analiticamente da questo studio.

Anche a livello europeo vanno annoverati alcuni passi avanti sul tema della condizione di insularità: in primo luogo, l'adozione del documento del Parlamento europeo "Le isole dell'Unione europea: situazione attuale e sfide future"³², dal quale si evince che nonostante a livello europeo venga prestata una crescente attenzione alle isole, il fulcro dei futuri interventi deve ritenersi di competenza degli Stati membri e che debbono quindi far parte "dei loro documenti programmatici e strategici e dei loro programmi e progetti a livello nazionale e regionale". Sotto altro profilo si evidenzia che sussistono concreti margini di miglioramento per quanto concerne la rappresentanza dei relativi interessi nell'elaborazione delle politiche, nella condivisione di esperienze e nell'ottenimento di ulteriore assistenza tecnica, anche mediante "azioni comuni con altri settori menzionati all'articolo 174 del TFUE e attraverso un migliore coordinamento nella condivisione di esperienze e competenze".

Dalla "Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale-La coesione in Europa in vista del 2050" della Commissione Europea emerge, poi, un elemento di novità nella politica di coesione: la chiara demarcazione del concetto di "perifericità" quale elemento significativo di divario che si colloca, quindi, accanto a quello di ultraperifericità, riferito alle nove regioni geograficamente lontane dal continente (Canarie, Guadalupa, Guyana, Réunion, Martinica, Mayotte, Saint-Martin, Madeira e Azzorre), come noto disciplinate dalle specifiche disposizioni dei Trattati e parte integrante dell'Unione.

L'introduzione tra le "sfide per la politica di coesione" e del rafforzamento del ruolo delle regioni nella costruzione del futuro dell'Europa del concetto della "perifericità" viene preordinato alla creazione di nuove prospettive economiche per le "regioni meno sviluppate e periferiche"³⁵. Il documento precisa che le regioni meno sviluppate e quelle periferiche necessitano "di un nuovo paradigma di sviluppo", il quale dovrebbe tenere in considerazione le opportunità emergenti, i collegamenti internazionali, la distribuzione territoriale di necessità e dotazioni specifiche e la fornitura di beni pubblici, quali le risorse strategiche, la biodiversità, le risorse rinnovabili e i servizi.

Di rilievo per le politiche europee insulari risulta, infine, il progetto di "relazione sulle isole dell'UE e la politica di coesione: situazione attuale e sfide future" (2021/2079(INI)³⁷, presentato dal Presidente della Commissione per lo sviluppo regionale (REGI) del Parlamento Europeo, on. Y. Omarjee. La relazione si conclude con la richiesta di risposte più coerenti con le sfide che le isole dell'UE si trovano ad affrontare, siano esse demografiche, economiche o ambientali e dell'attuazione di una strategia europea per le isole, della sottoscrizione di un "patto per le isole" auspicando che le politiche dell'UE tengano conto delle caratteristiche specifiche delle isole e dei loro bacini marittimi, in particolare attraverso una più efficace gestione e raccolta di informazioni statistiche e la revisione del regime di aiuti di Stato a finalità regionale. Il progetto di relazione è stato approvato dalla Commissione per lo sviluppo regionale il 22 aprile 2022.

4. Quanto sin qui illustrato se evidenzia la progressiva centralità assunta dal tema della "condizione di insularità" nell'agenda politica italiana ed europea, anche grazie alle iniziative assunte a livello regionale impone di chiedersi, dopo settantacinque anni, se ancora l'autonomia speciale sia uno strumento utile per il riscatto

dei siciliani di oggi e di domani, oppure un feticcio da smantellare al più presto a cause delle inefficienze che determina e le derive clientelari; o piuttosto debba evolvere verso forme diverse e nuove di autodeterminazione come evidenziano altre esperienze europee che rinvengono, anche nella grande questione della insularità e della dimensione frontaliera, le ragioni di un peculiare modello di autogoverno.

In fin dei conti, storia ed assetto istituzionale d'Europa lo dimostrano: nei mari che lambiscono il Continente non si rinvengono grandi isole o arcipelaghi che non siano dotati di forme peculiari di autonomia. Non si tratta, quindi, di alimentare il rivendicazionismo dalle antiche radici storiche o il riparazionismo che tanto influsso ebbe nei redattori dello Statuto e che appare un segno di contraddizione del pur sempre grave divario economico-sociale che ancora colpisce la Sicilia. Questi approcci hanno dimostrato limiti e storture e spinto poi a pretendere di lasciar immobile un'autonomia speciale di fronte al profondo mutamento dell'assetto costituzionale ed economico nazionale ed europeo.

È l'insularità, nella prospettiva di un'Europa rafforzata, la nuova dimensione nella quale “risignificare” l'autonomia di una Regione come la Sicilia che guarda al Mediterraneo, alle enormi sfide che nuovi assetti sociali, culturali, economici e demografici imporranno al vecchio continente, ancor di più dopo i drammatici effetti di una pandemia che ha mutato, per sempre, la società e le sue relazioni, il lavoro, i mercati.

Dopo la Brexit l'Italia è il più grande Paese europeo per numero di cittadini insulari: oltre 6,6 milioni (quasi il 12% della popolazione complessiva tra Sardegna e Sicilia), sui quasi venti milioni di insulari europei, non può consentirsi di continuare ad eludere la questione della condizione di insularità ed il tema dei costi che essa determina tra le priorità delle politiche pubbliche.

Vi è ancora un ritardo ed una grave carenza di attenzione nelle politiche di coesione che, nonostante le iniziative e le prese di posizione sul piano giuridico ed istituzionale sinteticamente richiamate, non consente di guardare alle questioni illustrate da questo studio in termini adeguatamente prioritari.

Leonardo Sciascia, lo scrittore siciliano del quale nel 2021 è stato celebrato il centenario della nascita, individuava in una delle ultime interviste il nocciolo della questione politica e giuridica, ma anche letteraria, dell'insularità nel suo incontrovertibile dato fattuale. Dato che, come ricordato, alcuni ordinamenti costituzionali europei (e tra poco anche quello italiano che si appresta a superare l'obliterazione sancita dalla riforma del 2001) e lo stesso Trattato sul funzionamento dell'UE qualificano come elemento di diversificazione che impone l'adozione di misure di riequilibrio e coesione.

L'auspicio è che anche la Conferenza sul futuro dell'Europa conduca ad un più marcato riconoscimento della condizione di insularità e delle misure per garantirne la perequazione sia sul piano fiscale che infrastrutturale.

5. RILEVAZIONE IMPUGNATIVE

IMPUGNATIVE DI LEGGI REGIONALI SICILIANE ANNO 2019											
NR. RICORSO	LEGGI REGIONALE	OGGETTO	GURS (legge)	GURI (ricorso)	GURS (ricorso)	UDIENZA	DELIBERA GOVERNO	DECISIONE C. COST.	PUBBL. G.U. o GURS	ESITO DIVERSO E LINK	
26/2019	16/12/2018 n.24	Variazione bilancio previsione 2018-2020	18/12/2019 n.54	10/04/2019 n.15		05/05/2020	14/02/2019				
38/2019	30/12/2018 n.145 (stat.)	Legge di bilancio 2019		22/05/2019 n.21		25/02/2020					
54/2019	22/02/2019 n.1	Legge di stabilità regionale (art.14-23)	26/02/2019 n.9	19/06/2019 n.25		24/03/2020	18/04/2019	Sent. n.194/2020 (accoglie il ricorso) e sent. n.199/2020 (accoglie in parte il ricorso)	GURS n. 48 del 18/09/2020		
81/2019	6/05/2019 n.5	Ambiente-autorizzazione paesaggistica	17/05/2019 n.22	11/09/2019 n.37	16/08/2019 n.38	09/06/2020	11/07/2019	Sent. n.160/2021 (23.6.2021) accoglie in parte il ricorso (art.8, co. 6)	GU n. 30 del 28.07.2021	La Corte Cost. con sent. n.160/2021 ha dichiarato illegittimo l'art. 8, co. 6, della legge	
90/2019	7/06/2019 n.8	Turismo nautico	11/06/2019 n.27	2/10/2019 n.40	6/09/2019 n.41	23/06/2020	31/07/2019				
99/2019	19/07/2019 n.13	Legge stabilità regionale	26/07/2019 n.29	30/10/2019 n.44		26/01/2021 8/06/2021	19/09/2019	Sent. n.16/2021 accoglie in parte il ricorso (artt. 4 e 13)		Rinuncia parziale all'impugnativa. Delibera C.d.M. del 3/06/2021	
106/2019	6/08/2019 n.14	Collegato legge finanziaria 2019 P.A.	09/08/2019 n.37	13/11/2019 n.46		21/10/2020	03/10/2019	Sent. n. 235/2020 accoglie il ricorso e dichiara illegittimi gli artt. 3,7,11	GURS n. 58 del 20/11/2020	La Corte Cost. con sent. n.235/2020 ha accolto il ricorso	
110/2019	6/08/2019 n.15	" autonomie locali	09/08/2019 n.37	27/11/2019 n.48			03/10/2019				
114/2019	16/10/2019 n.17	" disposizioni varie	18/10/2019 n.47	15/01/2020 n.3		26/01/2021	12/12/2019	Sent. n. 25/2021 accoglie in parte il ricorso			
14/2020	28/11/2019 n.19	Rideterminazione assegni vitalizi	30/11/2019 n.54	11/03/2020 n.11		09/02/2021	23/01/2020	Sent. n. 44/2021 accoglie il ricorso			
12//2020	28/11/2019 n.21	Riordino assistenza aree pediatriche	06/12/2019 n.55			12/01/2021	29/01/2020 18/12/2020	Ord. C.Cost. n. 13/2021 dichiara estinto il ricorso	GURS n.7 del 19/02/2021	Rinuncia all'impugnativa. Delibera C.d.M. del 18/12/2020	

IMPUGNATIVE DI LEGGI REGIONALI SICILIANE ANNO 2020										
NR. RICORSO	LEGGI REGIONALE	OGGETTO	GURS (legge)	GURI (ricorso)	GURS (ricorso)	UDIENZA	DELIBERA GOVERNO	DECISIONE C. COST.	PUBBL. G. U. o GURS	ESITO DIVERSO E LINK
48/2020	3/03/2020 n. 4	Disposizioni in materia cimiteriale	06/03/2020 n.12		3/06/2020 n.23	13/04/2021	29/04/2020	Ord. C.Cost. n. 94/2021 dichiara estinto il ricorso		Rinuncia al ricorso - C.d.M. 10/09/2020
58/2020	12/05/2020 n.9	Legge di stabilità reg. 2020-2022	14/05/2020 n.28		26/08/2020 n.35	23/02/2021 5/04/2022	13/07/2020			
89/2020	20/07/2020 n.16	Norme sul Corpo Forestale Regionale	24/07/2020 n.40		11/11/2020 n.46		10/09/2020	Sent. n. 226/2021 accoglie in parte il ricorso		Rinuncia parziale al ricorso - C.d.M. 30/06/2021. La Corte Cost. con sent. n. 226/2021 ha in parte accolto e in parte dichiarato estinto il ricorso
96/2020	11/08/2020 n.17	Riordino Istituto Zooprofilattico Sperimentale Siciliano	14/08/2020 n.43		25/11/2020 n.48		07/10/2020	Sent. n. 234/2021 accoglie il ricorso		La Corte Cost. con sent. n. 234/2021 ha accolto il ricorso
97/2020	13/08/2020 n.19	Norme per il governo del territorio	21/08/2020 n.44		25/11/2020 n.48		17/10/2020	Ord. C.Cost. n. 222/2021 dichiara estinto il ricorso		Rinuncia al ricorso - C.d.M. 21/04/2021. La Corte Cost. con ord. n. 222/2021 ha dichiarato estinto il giudizio IV. L.R. 3/02/2021 n. 21
103/2020	14/10/2020 n. 23	Modifiche di norme in materia finanziaria	16/10/2020 n.53		13/01/2021 n.2	08/06/2021	10/12/2020			
8/2021	3/12/2020 n.29	Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana	11/12/2020 n.61				09/02/2021	Sent. n. 226/2021 accoglie in parte il ricorso		La Corte Cost. con sent. n. 226/2021 ha in parte accolto e in parte dichiarato estinto il ricorso

IMPUGNATIVE DI LEGGI REGIONALI SICILIANE ANNO 2021 - 22										
NR. RIFORSO	LEGGE REGIONALE	OGGETTO	GURS (legge)	GURS (ricorso)	GURS (ricorso)	UDIENZA	DELIBERA GOVERNO	DECISIONE C.COST.	FUGIBEL. G.U. e GURS	ESITO DIVERSO E LINK
17/2021	28/12/2020 n.33	Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di norme in materia di stabilizzazione del personale precario	29/12/2020 n.65	7/04/2021 n.14			26/02/2021 8/03/2022			
18/2021	30/12/2020 n.36	Disposizioni urgenti in materia di personale e proroga di titoli edilizi. Disposizioni varie	31/12/2020 n.67	7/04/2021 n.14			26/02/2021			Rinuncia all'impugnativa. Delibera C.d.M. del 18/11/2021 - v. L.R. n. 9/2021. L. Corte Cost. con ordinanza n. 359/2022 ha dichiarato estinto il processo
25/2021	3/02/2021 n.2	Intervento correttivo L.R. n.19/2020- Norme sul governo del territorio. ART.12	12/02/2021 n.6	5/05/2021 n.18			26/04/2022			
26/2021	17/02/2021 n.5	Norme in materia di enti locali	19/02/2021 n.7	12/05/2021 n.19			25/04/2022			
27/2021	4/03/2021, n.6	Disposizioni per crescita sistema produttivo regionale. Disposizioni varie	12/03/2021 n.10	3/06/2021 n.22			25/04/2022	Sent. N. 39/2022 accoglie il ricorso		
33/2021	15/04/2021, n. 9	Legge di stabilità regionale	21/04/2021 n.17	11/06/2021 n. 32			17/06/2021			
43/2021	26/05/2021 n. 12	Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano	4/06/2021 n.24				22/07/2021			
54/2021	21/07/2021 n. 17	Istanze proroga concessioni demaniali marittime	26/07/2021 n.36	27/10/2021 n.43	22/10/2021 n.47	05/04/2022	23/09/2021	Sent. N. 108/2022 accoglie il ricorso		
51/2021	21/07/2021 n. 18	Modifica L.R. 24/2020 contratto gioco d'azzardo patologico	30/07/2021 n.33	20/10/2021 n.42	22/10/2021 n.47	26/04/2022	23/09/2021			
56/2021	29/07/2021 n. 19	Modifica L.R. 16/2016 (compatibilità costruzioni in aree sottoposte a vincolo)	6/08/2021 n.34	27/10/2021 n.43	22/10/2021 n.47		23/09/2021			
58/2021	29/07/2021 n. 20	Legge regionale per l'accoglienza e l'inclusione. Modifiche di norme	6/08/2021 n.34	3/11/2021 n.44	5/11/2021 n.49	11/05/2022	29/09/2021			
60/2021	29/07/2021 n. 21	Disposizioni in materia di agroecologia e concessioni demaniali marittime	6/08/2021 n.34	10/11/2021 n.45	12/11/2021 n.50		29/09/2021			
61/2021	29/07/2021 n. 22	Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime	6/08/2021 n.34	10/11/2021 n.45	12/11/2021 n.50	11/05/2022	29/09/2021			
63/2021	6/08/2021 n. 23	Modifiche a L.R. 16/2016. Disposizioni in materia di edilizia ed urbanistica	13/08/2021 n.35	17/11/2021 n.46	12/11/2021 n.50		07/10/2021			
61/2022	19/11/2021 n. 28	Norme in materia di funzionamento del Corpo Forestale Regionale Siciliano	26/11/2021 n.52				21/01/2022			
81/2022	26/11/2021 n. 29	Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie	2/12/2022 n. 53							
19/2022	27/12/2021 n. 35	Variazioni al bilancio della Regione per il triennio 2021-2023	29/12/2021 n. 60	30/03/2022 n.13			24/02/2022			
29/2022	21/01/2022 n. 1	Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022	25/01/2022 n. 4	27/04/2022 n.17			28/03/2022			

6. DETTAGLIO DELLE IMPUGNATIVE

“Autorizzazione all’esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l’esercizio 2022” (21-1-2022)

Regione:Sicilia

Estremi:Legge n.1 del 21-1-2022

Bur:n.4 del 25-1-2022

Settore:Politiche economiche e finanziarie

Delibera C.d.M. del: 28-3-2022 / **Impugnata**

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. l), 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 eccedenza di risorse tra quelle già stanziare 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 stanziare 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 stanziare 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 vieppiù 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'aver 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 convenzioni 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. l) 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.

* * * * *

SEDE

Piazza Principe di Camporeale, 23 - Cap 90138- Palermo

Tel. 091.7041511

e-mail: comstasicilia@governo.it

pec: comstasicilia@mailbox.governo.it

Sito internet: [Commissariato dello Stato per la Regione Siciliana](#)

Link ai numeri precedenti: [Lettera n-01.pdf governo.it](#)

[Lettera n-02.pdf governo.it](#)

Se non desidera conoscere e restare informato delle attività del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, per cortesia, mandi una e-mail all'indirizzo: comstasicilia@governo.it