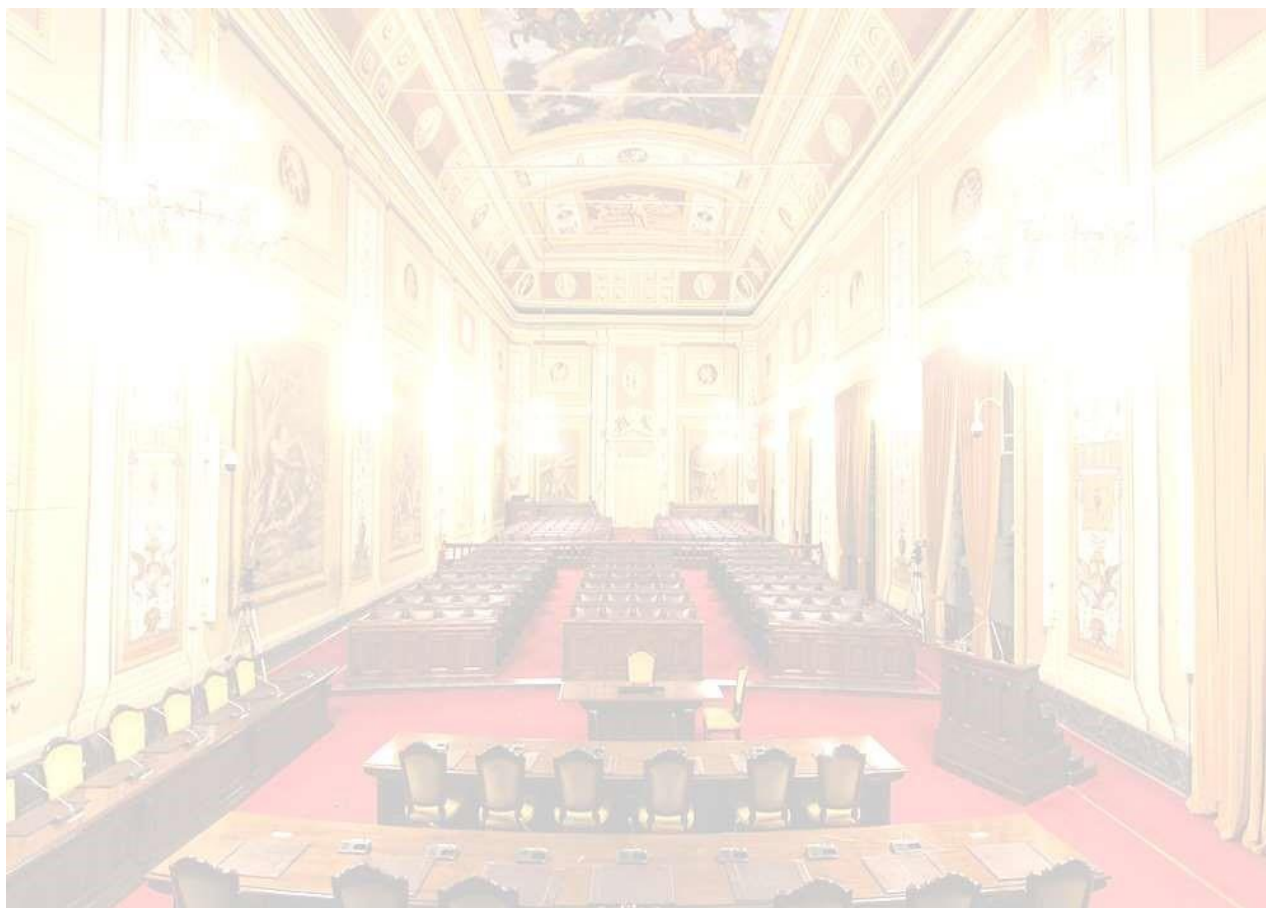


**RASSEGNA SEMESTRALE
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA**



**ANNO II NUMERO 2
LUGLIO – DICEMBRE 2022**



Servizio Studi: tel. 091 705 4752- fax 091 705 4371 mail: serviziostudi@ars.sicilia.it

Direttrice, Consigliere parlamentare, dott.ssa Elisa Giudice

Consigliere parlamentare, dott. Andrea Giurdanella

Consigliere parlamentare, dott. Fabio Francesco Pagano

Consigliere parlamentare, dott.ssa Giovanna Perniciaro

Consigliere parlamentare, dott.ssa Marina Salvetti

Segretario parlamentare, Piera Cangelosi

Segretario parlamentare, Serena Pilato

Coadiutore parlamentare, Gilda Michela Messina

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:

tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 – mail serviziostudi@ars.sicilia.it

---0---

Nella presente Rassegna si riepilogano le pronunzie riguardanti la Regione siciliana emesse dalla Corte costituzionale nell'arco del secondo semestre dell'anno 2022. Sono altresì svolti alcuni focus di approfondimento, a cura dei consiglieri parlamentari del Servizio, su sentenze rese nel periodo considerato che risultano di particolare interesse dal punto di vista del riparto di competenze tra lo Stato e la Regione, del procedimento legislativo e del sistema delle fonti.

INDICE

| | |
|--|----|
| GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE | 4 |
| TABELLA DI SINTESI | 5 |
| FOCUS DI APPROFONDIMENTO | 8 |
| 1. Sentenza n. 184 del 2022. Conflitto di attribuzione in materia di approvazione del rendiconto da parte dell'Assemblea regionale siciliana | 8 |
| 2. Sentenza n. 193 del 2022 in materia di liquidazione coatta amministrativa degli enti regionali | 13 |
| 3. Sentenza n. 201 del 2022 sulla possibilità per i comuni di costituire società partecipate | 17 |
| 4. Sentenza n. 233 del 2022 in materia di perimetrazione della spesa sanitaria | 22 |
| 5. Sentenza n. 252 del 2022 in materia di interpretazione autentica delle norme che hanno recepito nella Regione siciliana il c.d. terzo condono edilizio | 27 |

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA

LUGLIO – DICEMBRE 2022

TABELLA DI SINTESI

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA
LUGLIO – DICEMBRE 2022**

| SENTENZA | NORME IMPUGNATE | PARAMETRO | OGGETTO | ESITO |
|---|---|--|--|---|
| Sentenza n. 184 23/06-22/07/2022 | Sentenza n. 20/2021/DELCL del 17 dicembre 2021 delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei Conti. | Art. 5 Cost.; Art. 118 Cost.; Art. 120 Cost.; Art. 19, comma 3, Statuto della Regione Siciliana. | CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE Impugnazione della decisione di parifica e approvazione con legge del rendiconto di cui all'esercizio finanziario 2019. | Accertamento della competenza dello Stato e, per esso, della Corte dei Conti ad emanare la sentenza oggetto del conflitto promosso dalla Regione siciliana. |
| Sentenza n. 190 07-25/07/2022 | Artt. 5, comma 1, lett. f), art. 14, 36, 41 comma 3, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 legge della Regione Siciliana n. 9 del 15 aprile 2021; Artt. 4 comma 1, 14 legge della Regione Siciliana n. 29 del 26 novembre 2021. | Art. 3 Cost.; Art. 32 Cost.; Art. 81, comma 3 Cost.; Art. 117, comma 2, lett. e), l), m), Cost.; Art. 117, comma 3, Cost.; Art. 118, comma 1, Cost.; Art. 14, lett. q) Statuto della Regione Siciliana; Art. 17, comma 1, lett. c) Statuto della Regione Siciliana. | PUBBLICO IMPIEGO Attribuzione di risorse finanziarie a categorie di personale individuate con legge regionale. | Illegittimità costituzionale Estinzione del processo in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 3 L.R. n. 9 del 2021. |
| Sentenza n. 193 07-25/07/2022 | Art. 4 della legge della Regione Siciliana n. 8 del 9 maggio 2017. | Art. 117, comma 2, lett. l) Cost. | ESPROPRIAZIONE PRESSO TERZI Procedura di liquidazione coatta amministrativa (LCA) per alcune categorie di enti regionali. Lesione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di "giurisdizione e norme processuali" e "ordinamento civile". | Declaratoria di illegittimità costituzionale parziale. |
| Sentenza n. 200 05-28/07/2022 | Artt. 1, 2 legge della Regione Siciliana n. 28 del 19 novembre 2021; Art. 9, comma 1, lett. a) legge della Regione Siciliana n. 1 del 21 gennaio 2022 | Art. 81, comma 3 Cost.; Art. 117, comma 3, Cost.; | BILANCIO E CONTABILITA' Disposizioni regionali di spesa in tema di procedure assunzionali sprovviste di adeguata copertura finanziaria. | Illegittimità costituzionale |
| Sentenza n. 201 07-28/07/2022 | | Art. 81, comma 3 Cost.; | SOCIETA' PUBBLICHE Possibilità per gli Enti locali di costituire | |

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA
LUGLIO – DICEMBRE 2022**

| SENTENZA | NORME IMPUGNATE | PARAMETRO | OGGETTO | ESITO |
|--|--|---|--|---|
| | Artt. 3 comma 2, 10 comma 3 legge della Regione Siciliana n. 12 del 26 maggio 2021 | Art. 97 comma 2 Cost.; Art. 117, comma 3, Cost.; Art. 14 Statuto della Regione Siciliana; Art. 17 Statuto della Regione Siciliana | società o acquisirne partecipazioni, in deroga ai limiti previsti nel TUSP. | Declaratoria di illegittimità costituzionale parziale |
| <u>Sentenza n. 233</u> 04/10-1/11/2022 | Art. 6 legge della Regione Siciliana n. 3 del 17 marzo 2016 | Art. 32 Cost.; Art. 81, comma 6 Cost.; Art. 117, comma 2, lett. e), m) Cost.; Art. 119, comma 1, 4, 6 Cost.; | SPESA SANITARIA Ripiano di quota di ammortamento del debito contratto dalla Regione con il Ministero dell’Economia tramite somme destinate al finanziamento del Fondo sanitario e garanzia dei LEA. | Illegittimità costituzionale |
| <u>Sentenza n. 252</u> 22/11/2022-19/12/2022 | Art. 1 comma 1 legge della Regione Siciliana n. 19 del 29 luglio 2021 | Art. 3 Cost.; Art. 117, comma 2, lett. l) s) Cost.; Art. 123 Cost.; Art. 127 Cost.; Art. 14 Statuto della Regione Siciliana; Art. 17 Statuto della Regione Siciliana | EDILIZIA E URBANISTICA Disposizione di “asserita” interpretazione autentica delle norme che hanno recepito nella Regione siciliana il c.d. terzo condono edilizio. Lamentato ampliamento delle opere condonabili, tra le quali vengono ricomprese quelle realizzate in aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa, in violazione della normativa statale interposta espressiva di “norme fondamentali di grande riforma economico-sociale della Repubblica” | Illegittimità costituzionale |

FOCUS DI APPROFONDIMENTO

1. Sentenza n. 184 del 2022. Conflitto di attribuzione in materia di approvazione del rendiconto da parte dell'Assemblea regionale siciliana

La sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2022 si inserisce nella complessa e articolata vicenda relativa al giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario del 2019¹. La procedura in questione ha generato un contenzioso che ha coinvolto in primo luogo la decisione n. 6/2021/SS.RR./PARI del 18 giugno 2021 che aveva parificato il rendiconto 2019 con l'esclusione di alcune poste e che è stata impugnata dalla Procura generale della Corte dei conti presso la Sezione di appello della Regione siciliana, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. a) del Codice di giustizia contabile, davanti alle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale in speciale composizione.

Il principale motivo di impugnazione è da ricercare nella circostanza che, in sede di parificazione, le Sezioni riunite per la Regione siciliana non avevano sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale n. 3 del 2016, prospettata dalla Procura contabile con riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettere e) ed m), e terzo comma, della Costituzione.

In particolare, la Procura lamentava che la Regione siciliana con l'art. 6 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, aveva previsto che, “a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'articolo 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 tra il Ministero dell'Economia e la Regione siciliana, dell'importo annuo di 127.850 migliaia di euro, è autorizzato l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario”. A detta del Procuratore contabile, il meccanismo finanziario previsto dalla disposizione in parola “distoglie[do] risorse dal Fondo Sanitario, per destinarle al pagamento di un mutuo contratto con la Stato, risulta[va] contrario a Costituzione in quanto non assicura[va] la copertura finanziaria dei LEA in ambito regionale”.

Le Sezioni riunite per la Regione siciliana avevano ritenuto la predetta questione di legittimità costituzionale inammissibile “non avendo la Parte pubblica neppure individuato i capitoli di spesa inficiati dalla dedotta illegittimità costituzionale” e, in ogni caso, priva del requisito della rilevanza poiché la Procura, per le Sezioni riunite, non aveva dimostrato l'incidenza della norma in parola

¹ Per un'approfondita ricostruzione si rinvia a ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, SERVIZIO BILANCIO, *Il contenzioso sul giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2019*, documento n. 2- 2022, XVII Legislatura, 8 marzo 2022, in www.ars.sicilia.it.

rispetto alla decisione di parifica. Mancava quindi, per la Corte dei conti, il requisito del “nesso di stretta strumentalità” tra la disposizione della cui legittimità costituzionale si dubitava e il giudizio di parificazione in corso.

La decisione di parifica in questione, come già detto, è stata impugnata dalla Procura generale della Corte dei conti presso la Sezione di appello della Regione siciliana. Prima che intervenisse la sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, l’Assemblea regionale siciliana ha approvato il rendiconto con la legge regionale 30 settembre 2021, n. 26. Le Sezioni riunite in parola, nonostante l’intervenuta approvazione del rendiconto, si sono pronunziate nel merito, con la sentenza n. 20/2021/DELC, disponendo, in accoglimento delle richieste della Procura generale della Corte dei conti presso la Sezione di appello della Regione siciliana “la rideterminazione del fondo crediti di dubbia esigibilità” e sollevando questione di legittimità costituzionale dell’art. 6 della legge regionale n. 3 del 2016, sospendendo così il giudizio quanto agli effetti sul saldo determinato dai capitoli di spesa interessati dalla legge in parola.

La Procura generale presso la Corte dei conti, a sua volta, ha impugnato davanti alle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione, ai sensi dell’articolo 111, ottavo comma, della Costituzione e dell’articolo 177 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile), la sentenza n. 20/2021/DELC delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti per difetto di giurisdizione del giudice contabile a seguito dell’approvazione del Rendiconto generale della Regione da parte dell’Assemblea.

La Procura lamentava l’eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera del legislatore a causa dell’applicazione di una norma di creazione giurisprudenziale in luogo dell’art. 40 del R.D. n. 1214 del 1934. In particolare, ad essere censurata dalla Procura ricorrente era la confusione ingenerata dalla sentenza impugnata tra le funzioni di controllo e la funzione giurisdizionale della Corte dei conti di cui, rispettivamente, agli artt. 100, secondo comma e 103, secondo comma, Cost.

Pure la Regione siciliana ha proposto ricorso avverso la predetta sentenza davanti alle Sezioni Unite della Cassazione lamentando l’eccesso di potere giurisdizionale delle Sezioni riunite della Corte dei conti ma entrambi i ricorsi sono stati respinti dalla Suprema Corte².

La Regione siciliana, però, ha anche sollevato conflitto di attribuzione tra enti davanti alla Corte costituzionale lamentando la menomazione delle prerogative costituzionali e statutarie dell’Assemblea regionale siciliana da parte della citata pronuncia delle Sezioni riunite in speciale composizione.

² Cassazione civile sez. un., 09/01/2023, (ud. 22/11/2022, dep. 09/01/2023), n. 304.

Nello specifico, la Regione faceva discendere la lesione delle predette prerogative dal fatto che, a seguito della promulgazione della legge regionale n. 26 del 2021, di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2019, adottata ai sensi dell'art. 19, terzo comma, dello Statuto speciale, la Corte dei conti non ha dichiarato improcedibile il giudizio di appello. La Regione lamentava, inoltre, la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 118 e 120 Cost., ritenendo che l'esercizio della funzione di controllo affidata alle Sezioni regionali della Corte dei conti, in sede di parificazione, in quanto espressione di una funzione ausiliaria rispetto all'assemblea legislativa, avrebbe dovuto determinare l'improcedibilità del giudizio davanti alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione a seguito dell'approvazione del rendiconto.

Il conflitto è stato respinto dalla Corte con la pronuncia in commento, che certamente rappresenta un ulteriore tassello del più ampio percorso compiuto dal giudice delle leggi per valorizzare i principi dell'equilibrio di bilancio e del coordinamento della finanza pubblica (artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.) attraverso il rafforzamento del sistema dei controlli affidati alla Corte dei conti nei confronti degli enti territoriali.

In questo caso, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sullo specifico profilo del rapporto tra giudizio di parificazione e approvazione con legge del rendiconto. Tematica, quest'ultima, già affrontata da una parte della giurisprudenza della Corte dei conti con un orientamento, pure richiamato dalla Regione ma non condiviso dalla Consulta, secondo il quale l'approvazione del rendiconto prima della decisione delle Sezioni riunite in speciale composizione determinerebbe il "sopravvenuto venir meno dell'interesse ad agire, come è avvenuto, per effetto del venir meno in concreto dell'utilità di una pronuncia di questo Collegio in conseguenza dell'approvazione del rendiconto con legge regionale, pronuncia che in astratto, proprio in virtù della funzione ausiliare della parifica rispetto all'Assemblea regionale, sarebbe invece risultata utile fintantoché l'Assemblea legislativa della Regione stessa, nell'esercizio delle sue prerogative autonomamente esercitabili, non avesse approvato con legge il rendiconto generale"³.

La Corte costituzionale, sino ad ora, aveva avuto modo di confrontarsi con l'orientamento appena richiamato solo con riferimento al rapporto tra l'approvazione del rendiconto e l'incidente di costituzionalità sollevato in sede di parifica, quindi una fattispecie affatto differente. In questo caso, il giudice delle leggi aveva avuto buon gioco nel evidenziare che, in forza dell'autonomia del giudizio di legittimità costituzionale rispetto a quello principale, *ex art. 18 delle N.I.* per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, quali che siano gli effetti sul giudizio di parificazione dell'approvazione del

³Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza 15 dicembre 2017, n. 44/2017/EL; Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza 28 luglio 2014, n. 27/2014/EL

rendiconto, successiva all'ordinanza di rimessione, essi non si riverberano in alcun modo sul giudizio di legittimità costituzionale instaurato a seguito della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Sezione regionale di controllo in sede di parificazione (Sent. n. 244 del 2020, 2.1.1. *cons. dir.*).

Nel caso di specie, invece, la Corte si è dovuta pronunciare sulle conseguenze dell'approvazione del rendiconto prima della decisione delle Sezioni riunite sull'impugnativa della decisione di parifica. Il giudice ha escluso la menomazione delle prerogative dell'ARS attraverso un orientamento che si basa sulla diversa funzione assolta, rispettivamente, dall'approvazione del rendiconto da parte dell'Assemblea e dal giudizio di parifica, tanto che rammenta come “le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti”. Il primo, infatti, come evidenziato dalla Consulta, è volto all'esercizio del controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto; il secondo nel controllo di legittimità/regolarità del risultato di amministrazione e, quindi, “delle «risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente» su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria”.

In sostanza, tale orientamento sembra postulare una vera e propria autonomia del giudizio di parifica rispetto all'approvazione con legge del rendiconto, in ragione delle diverse finalità perseguite dalle due fasi di chiusura del ciclo di bilancio.

L'autonomia della parifica dall'approvazione del rendiconto sarebbe viepiù dimostrata dalla circostanza, pure evidenziata dalla Corte nella pronuncia *de qua*, che benché il controllo della Corte dei conti non possa arrestarsi in ragione della sopravvenuta approvazione del rendiconto, parimenti detto controllo non può incidere sulla potestà legislativa della Regione, dovendo escludersi che dalla decisione delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione possa discendere qualsivoglia effetto conformativo sulla legge regionale di approvazione del rendiconto. Un orientamento che, coerentemente con il precedente di cui alla sentenza n. 39 del 2014, presidia, l'autonomia politica delle Regioni ma che non impedisce di trasferire in un'altra sede, ossia quella dell'eventuale giudizio di legittimità costituzionale, il controllo sul mantenimento dell'equilibrio finanziario dell'ente.

Infatti, la legge di approvazione del rendiconto che non sia adeguata ai rilievi della Corte, quando ciò possa pregiudicare i principi di stabilità finanziaria posti dalla Costituzione, come rammenta la stessa Corte, potrà essere impugnata in via principale dal Governo, o sarà la stessa Corte dei conti a poter sollevare l'incidente di costituzionalità in sede di parifica del bilancio dell'esercizio successivo, in forza del principio di continuità dei conti pubblici.

Da ultimo, la Consulta ha escluso la menomazione delle prerogative dell'ARS in base alla circostanza che l'Assemblea regionale siciliana aveva “tempestivamente e volontariamente”

provveduto, in sede di assestamento del bilancio, attuato con la legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023), a recepire i rilievi svolti, in prima istanza, in particolare in relazione all'eccezione formulata nella decisione 6/2021/SS.RR./PARI, con riguardo alla non corretta quantificazione dell'accantonamento relativo al fondo crediti di dubbia esigibilità. Evidenzia il giudice dei conflitti che l'Assemblea lo ha fatto "in vista dell'obiettivo di realizzare politiche pluriennali di gestione delle risorse pubbliche e di risanamento, coerenti con i principi costituzionali dell'equilibrio tendenziale di bilancio e di stabilità finanziaria, che implicano dati contabili veridici e corretti".

In definitiva, la Corte costituzionale, ha stabilito che la sentenza delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione non interferisce con la competenza che l'art. 19 dello statuto della Regione Siciliana attribuisce all'Assemblea regionale di approvare con legge il rendiconto generale della Regione e, dunque, non determina alcuna lesione delle sue attribuzioni, né vulnera il principio di leale collaborazione.

Di conseguenza, la Corte ha deciso il conflitto promosso dalla Regione siciliana dichiarando che "spettava allo Stato – e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione – esercitare la funzione giurisdizionale e conseguentemente adottare la decisione resa pubblica, all'udienza del 7 ottobre, con la lettura del dispositivo, e poi emessa con la sentenza n. 20/2021/DELC, depositata in data 17 dicembre 2021, in relazione al ricorso proposto ex art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. contabile, dalla Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto della Regione Siciliana (n. 6/2021/SS.RR./PARI), a seguito dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 26 del 2021 di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019".

2. Sentenza n. 193 del 2022 in materia di liquidazione coatta amministrativa degli enti regionali

Con la sentenza n. 193 del 2022, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale siciliana n. 8 del 2017, nella parte in cui quest'ultima prevedeva la sottoposizione degli enti vigilati dalla Regione alla liquidazione coatta amministrativa, a seguito di decreto del Presidente della Regione.

Secondo il ragionamento della Consulta, tale disposizione non si mantiene nella materia, di competenza esclusiva regionale, dell'organizzazione degli enti regionali, ma - realizzando una deroga al regime ordinario previsto dalle norme statali in materia della responsabilità patrimoniale e della procedura di accertamento dei crediti - va ad incidere sulle materie di competenza legislativa statale esclusiva sull'ordinamento civile e su giurisdizione e norme processuali.

La liquidazione coatta amministrativa dell'Ente

La liquidazione coatta amministrativa (L.C.A.) è una particolare tipologia di procedura concorsuale disposta per determinate categorie di imprese pubbliche, ma anche per imprese private che svolgono attività di interesse pubblico. Essa trova la disciplina generale nel titolo V della legge fallimentare (Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267), dove se ne individuano i presupposti, oggetti e soggetti.

Tale procedura viene modellata in gran parte sulla procedura concorsuale del fallimento, ma si distingue da questa sotto diversi profili, in particolar modo per il ruolo particolarmente rilevante dell'autorità amministrativa, a scapito di quello dell'autorità giudiziaria.

Vige in materia la riserva sancita dall'art. 2 l. fall., secondo cui *«La legge determina le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi per le quali la liquidazione coatta amministrativa può essere disposta e l'autorità competente a disporla»*. Come si chiarirà, la Corte costituzionale intende tale riserva come riferita necessariamente alla legge statale, dato che *“quando l'art. 2 della legge fallimentare prevede che a determinare le imprese assoggettabili a tale procedura concorsuale sia “la «legge»”, tale espressione non può che essere intesa nel senso di legge idonea ad incidere – perché emanata da chi ha la relativa potestà – sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni soggettive coinvolte nella procedura”* (sentenza n. 25 del 2007).

Venendo all'esame nel dettaglio della disposizione censurata, l'art. 4, comma 1, della l.r. 8 del 2017 prevedeva che *“[per] le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa”*. In attuazione della predetta disposizione regionale, il Presidente della Regione ha quindi emanato, il 2 gennaio 2020, il Decreto che poneva il l'Ente Acquadotti Siciliano (EAS) in liquidazione coatta amministrativa.

La necessaria uniformità della disciplina legislativa in materia di procedure concorsuali

La Consulta ricorda l'esistenza di un ormai consolidato orientamento nel senso della incostituzionalità delle disposizioni di Regioni a statuto ordinario che prevedono o regolano la L.C.A. per gli enti regionali, perché contrastano con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che prevede le materie di competenza legislativa statale esclusiva «ordinamento civile» e «giurisdizione e norme processuali».

Tale conclusione è stata motivata dalla considerazione che la L.C.A., incidendo sul regime sostanziale e processuale delle posizioni creditorie, comporta delle sostanziali deroghe al regime ordinario della responsabilità patrimoniale, come regolamentato dal codice civile, e sul regime di accertamento dei crediti, come previsto dal codice di procedura civile.

Dato che la procedura concorsuale speciale attraverso le suddette deroghe comporta una tutela differenziata del ceto creditorio, è imprescindibile che questa sia disciplinata in via uniforme, con conseguente riserva di competenza statale. Ne deriva l'incompatibilità rispetto ad una disciplina disomogenea tra le singole legislazioni regionali.

Come si è detto, tutti i precedenti in materia riguardano Regioni a statuto ordinario e sono rappresentati dalla sentenza n. 22 del 2021, in materia del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive della Regione Calabria, e la n. 25 del 2007, in materia delle Gestioni liquidatorie delle cessate Unità Sanitarie Locali della Regione Puglia.

Le loro conclusioni, osserva la Corte nella sentenza in commento, sono sostanzialmente applicabili, *mutatis mutandis*, anche alle Regioni a statuto speciale che detengono la potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti regionali, come la Regione siciliana ai sensi dell'art. 14, lettera p, dello statuto speciale (dove si preveda la competenza esclusiva in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti regionali").

E infatti, ragionano i giudici costituzionali, la norma sulla sottoposizione alla liquidazione coatta amministrativa degli enti regionali non si limita a incidere sulla loro organizzazione, ma "*disciplina anche il loro rapporto con i creditori, imponendo l'accertamento delle pretese in sede concorsuale e la soddisfazione secondo la regola della par condicio*".

La sentenza ricostruisce in via restrittiva la materia dell'organizzazione: nella materia dell'ordinamento degli enti regionali rientrano solo le norme concernenti i profili pubblicistico-organizzativi, mentre si esclude che ne facciano parte le disposizioni concernenti "*correlati rapporti privatistici e quelle che regolano il relativo regime processuale*", a loro volta attratte nella competenza legislativa statale su "*ordinamento civile*" e "*giurisdizione e norme processuali*". (sentenze n. 25 del 2021 e n. 25 del 2020).

Nell'addivenire a tale conclusione, la Corte ribadisce uno dei principi cardine della propria giurisprudenza, quello in base al quale *“nell'individuazione della materia cui ascrivere la norma censurata occorre tener conto della sua ratio, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando la considerazione degli aspetti marginali e degli effetti riflessi (tra le altre, sentenze n. 70 del 2022, n. 56 del 2020, n. 164, n. 137 e n. 116 del 2019)”*.

La successiva normativa statale sulla L.C.A. per gli enti regionali non ha l'effetto di ratificare una norma regionale incostituzionale

La pronuncia in commento si sofferma anche sulla questione degli effetti della sopravvenienza di una norma statale, l'art. 12, comma 6-bis, del decreto legge n. 77 del 2021, come convertito dalla legge n. 108 del 2021⁴.

Effettivamente, successivamente all'ordinanza di rimessione ma prima dell'intervento della pronuncia della Corte costituzionale, il legislatore statale interveniva in materia, attribuendo alla Giunta delle Regioni il potere di disporre la liquidazione coatta per gli enti in dissesto da esse vigilate.

Tale intervento si ricollega al monito (contenuto nella sentenza n. 22 del 2021) con la quale la stessa Corte costituzionale aveva invitato il legislatore statale ad adottare una disciplina uniforme, che consentisse alle Regioni di risolvere la crisi di solvibilità degli enti strumentali da esse vigilati. In quella sede, la Consulta aveva riconosciuto che occorresse una soluzione legislativa che, pure tenuta ferma l'omogeneità di una disciplina pur sempre incidente sull'ordinamento civile e processuale, permetta tuttavia alle Regioni di fronteggiare situazioni critiche di notevole impatto sulle comunità territoriali.

La Regione siciliana ha sostenuto in giudizio che la suddetta novella statale avrebbe corroborato la legittimità della norma regionale impugnata, prevedendo la legge ora espressamente per gli enti sottoposti alla vigilanza delle Regioni, al pari di quanto previsto per quelli sottoposti alla vigilanza dello Stato, che può essere disposta la liquidazione coatta amministrativa con deliberazione delle rispettive Giunte⁵.

Tuttavia, si legge nella sentenza, la novella statale non comporta la *“costituzionalità sopravvenuta”* della legge regionale, né può confermarne la legittimità.

Con la norma del 2021 lo Stato, esercitando la propria potestà legislativa in materia di «ordinamento civile» e «giurisdizione e norme processuali», ha inciso soltanto sul piano delle competenze amministrative regionali, ma non sul riparto di quelle legislative. Infatti, conclude la

⁴ Comma introdotto in sede di conversione, che inserisce il comma 5-bis nell'art. 15 del decreto legge n. 98 del 2011

⁵ Quando la situazione economica, finanziaria e patrimoniale raggiunga un livello di criticità tale da non potersi assicurare la sostenibilità e l'assolvimento delle funzioni indispensabili, oppure quando non si possa fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi.

sentenza, la citata novella non opera (“né potrebbe farlo”) sulla disposizione regionale censurata, la cui illegittimità costituzionale è determinata proprio dal fatto di avere invaso un ambito di potestà legislativa riservata allo Stato.

In altre parole, l'intervento legislativo non interviene a modificare il parametro di costituzionalità del giudizio, circostanza nella quale si potrebbe verificare, astrattamente, che la disciplina denunciata, pur risultando originariamente illegittima, si sia successivamente conformata al dettato costituzionale a seguito di cambiamenti legislativi o anche fattuali.⁶

Alla luce di quanto sopra, viene quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge regionale siciliana n. 8 del 2017, limitatamente alle parole «[p]er le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa».

6 Sul fenomeno della costituzionalità sopravvenuta si veda R. Pinardi, Il problema dell'impatto della declaratoria d'incostituzionalità alla luce del ruolo della Corte nel sistema, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 10 luglio 2017.

3. Sentenza n. 201 del 2022 sulla possibilità per i comuni di costituire società partecipate

1. Premessa

Con la sentenza n. 201 del 2022 la Corte costituzionale si è pronunciata su una questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri, in merito a una legge della Regione siciliana in materia di aree sciabili e sviluppo montano.

In particolare, sono due gli articoli della legge regionale 26 maggio 2021, n. 12, oggetto del ricorso.

La prima, e più articolata, questione attiene alla compatibilità dell'articolo 3 della legge regionale – ai sensi del quale i comuni, singolarmente o in forma associata, possono costituire o partecipare a società, anche con altri enti pubblici o con privati, per diverse tipologie di scopi e di attività indicati dalla legge – con i principi espressi dall'articolo 4 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP).

Il secondo motivo di gravame riguarda l'articolo 10, laddove è previsto che ai lavori della Commissione di coordinamento per le aree sciabili – istituita dalla medesima legge – possono essere invitati tecnici ed esperti, il cui parere sia ritenuto utile e necessario per l'esame di singole questioni.

2. La partecipazione a organi collegiali a titolo onorifico

Vale la pena trattare preliminarmente la questione sollevata con riferimento all'articolo 10, comma 3, della legge regionale n. 12/2021, che la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata.

Nello specifico il ricorrente lamentava che il comma impugnato, nel prevedere che ai lavori della commissione consultiva di coordinamento per le aree sciabili possono essere invitati tecnici ed esperti, per fornire un parere su singole questioni, violasse l'art. 81, terzo comma, Costituzione. Il comma citato, infatti, non estende ai tecnici e agli esperti la previsione della gratuità di tale forma di partecipazione e dell'assenza del rimborso delle spese che, al comma 2 del medesimo art. 10, riferisce invece espressamente ai soli componenti della commissione medesima.

Tuttavia, la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione, inserendo la previsione oggetto di gravame in un contesto normativo più ampio.

Il giudice delle leggi richiama l'articolo 18, comma 1, della legge regionale siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale) la quale prevede che, a decorrere dalla entrata in vigore di quest'ultima, «la partecipazione agli organi collegiali» della Regione «e degli enti comunque sovvenzionati, sottoposti a tutela o vigilanza della Regione, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è disciplinata secondo le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modifiche ed integrazioni».

Disposizione statale, quella da ultimo richiamata, che stabilisce in via generale che la partecipazione agli organi collegiali «è onorifica» e che la stessa «può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente» e che la Corte costituzionale ha più volte indicato «quale principio di coordinamento della finanza pubblica» e, perciò, da applicare anche alle autonomie speciali (sentenza n. 172 del 2018).

In conclusione, “dal congiunto effetto dell’articolo 18, comma 1, della legge regionale n. 3 del 2016 e della citata disposizione statale discende che la norma regionale impugnata non può comportare nuovi oneri finanziari, poiché, da un lato, anche quella dei tecnici ed esperti occasionalmente invitati ai lavori della commissione consultiva si configura come una partecipazione all’organo collegiale e, pertanto, effettuata a titolo onorifico; dall’altro lato, nessuna estensione è apportata al rimborso delle spese”.

3. Le partecipazioni in società pubbliche

3.1 Il vincolo di “scopo pubblico”

Più articolata la questione sollevata in merito all’articolo 3 della legge regionale, il quale è stato dichiarato (in parte) illegittimo.

Come accennato in premessa, il ricorrente lamentava il contrasto dell’articolo 3, comma 2, della legge regionale con l’articolo 4, commi 1 e 2, del TUPS. Detto altrimenti, la norma regionale che abilita i Comuni a utilizzare lo strumento societario viene ritenuta il contrasto con le «finalità perseguibili mediante l’acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche», come disciplinate dall’art. 4 TUSP.

In via preliminare, il Giudice costituzionale richiama precedenti pronunce in occasione delle quali ha anzitutto chiarito la portata del TUPS. Con particolare riferimento agli aspetti di nostro interesse, va rammentato che alla luce della giurisprudenza costituzionale, l’art. 4, commi 1 e 2, TUSP attengono non soltanto alla materia «ordinamento civile», ma sono anche portatori di «profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione» (sentenza n. 86 del 2022). E, pertanto, ai vincoli in essi stabiliti le amministrazioni pubbliche devono attenersi.

Nella pronuncia qui in commento, la Corte costituzionale si premura, poi, di ricostruire la ratio che ha mosso il legislatore. La disciplina tratteggiata nel TUPS – si legge nella pronuncia – prende le mosse dal fatto che “il fenomeno delle società a partecipazione pubblica (...) si era sviluppato in modo esponenziale, con amministrazioni che vi avevano fatto ricorso in modo indiscriminato, anche per lo svolgimento di attività non riconducibili ai loro fini istituzionali, con il pregiudizievole effetto di chiudere, senza ragione, alla concorrenza determinati mercati, e, comunque, molto spesso senza

rispetto dei criteri di economicità ed efficienza, con conseguenti gravi disavanzi e oneri per la finanza pubblica”.

In particolare, dunque, la previsione contenuta al comma 1 dell’articolo 4 del TUPS – ai sensi del quale «[l]e amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società» - nasce proprio per fare fronte alla situazione poco prima descritta. Per cui, viene stabilito uno specifico vincolo di scopo pubblico, ossia si prevede che possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l’oggetto dell’attività sociale – la produzione di beni e servizi – è strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali dell’ente.

Il comma 2 dello stesso art. 4 introduce, inoltre, un ulteriore vincolo, quello di attività, ammettendo soltanto le società che svolgono «esclusivamente» le attività espressamente indicate, ovvero: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; b) progettazione e realizzazione di un’opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche; c) realizzazione e gestione di un’opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d’interesse generale attraverso un contratto di partenariato pubblico-privato; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all’ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza.

La disposizione regionale impugnata consente ai Comuni di costituire società o acquisire partecipazioni nelle stesse per il «perseguimento delle finalità di cui all’articolo 1» o, comunque, per lo «sviluppo delle attività di cui all’articolo 2» della stessa legge regionale siciliana n. 12 del 2021. Dunque, lungi dal considerare i vincoli posti dall’art. 4 TUSP, ammette un ventaglio di scopi e di attività, certamente più ampio e indeterminato di quanto strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dei Comuni.

Più dettagliatamente, infatti, ai sensi dell’art. 1, la norma regionale consente ai Comuni siciliani di costituire o partecipare a società che abbiano come oggetto sociale il perseguimento delle seguenti finalità:

- a) promozione e tutela delle località montane e delle relative aree sciabili;
- b) sostegno della pratica dello sci e di ogni altra attività ludico-sportiva e ricreativa che utilizzi gli impianti e i tracciati destinati a tale sport;
- c) gestione e fruizione delle aree sciabili, con particolare riguardo allo sviluppo di attività economiche nelle località montane;
- d) riqualificazione e razionalizzazione dell’uso delle aree sciabili.

Inoltre, il rinvio all'articolo 2 consente anche di costituire o partecipare a società che abbiano come oggetto sociale lo sviluppo di attività, quali lo sci alpino, lo snowboard, lo sci da fondo, lo slittino.

Pertanto, sia i concetti di «promozione» e di «tutela», sia, più in generale, le altre finalità enunciate, finiscono per legittimare, potenzialmente, attività meramente imprenditoriali e commerciali, non solo non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali municipali, ma anche diverse da quelle tipizzate nell'art. 4, comma 2, TUSP.

Se, dunque, la ratio dell'art. 4, commi 1 e 2, del TUSP è quella di contrastare l'aumento ingiustificato delle partecipazioni pubbliche, l'ampio e indeterminato perimetro di finalità e attività fissato dalla disposizione regionale collide con tale obiettivo. E, ponendo un criterio alternativo a quello fissato dal legislatore statale, viola il riparto di competenze fissate dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma, tuttavia, la Corte “salva” la parte in cui consente ai Comuni di partecipare a società aventi come oggetto sociale prevalente **la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane**, attività quest'ultima considerata in maniera espressa dallo stesso art. 4 TUSP.

Peraltro, già in una precedente decisione (sentenza n. 103 del 2020), il giudice costituzionale aveva ricordato che l'attività di gestione degli impianti di risalita, strumentali all'esercizio delle aree sciistiche, era stata già qualificata in termini di servizio pubblico locale dalla giurisprudenza amministrativa, prima ancora dell'adozione del TUSP.

Nello specifico, il comma 7 dell'articolo 4 del TUSP prevede che «[s]ono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente [...] la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane [...]». Dove per «partecipazione» si intende «la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società [...]» e dunque l'assunzione di tale qualità può avvenire sia in una società esistente, sia in una società di nuova costituzione.

3.2. La possibilità di partecipazioni “polvere” e l'onere di motivazione rafforzato

Sempre con riguardo all'articolo 3, comma 2, della legge regionale, il ricorrente si duole della possibilità di acquisire partecipazioni di modesta entità, ritenendo che attraverso le c.d. “partecipazioni polvere” l'ente locale non potrebbe conseguire le proprie finalità istituzionali, nei termini richiesti dall'art. 4, comma 1, TUSP, e dunque ad assicurare un servizio di interesse generale.

Sotto questo profilo, la Corte costituzionale rileva anzitutto che l'art. 4, comma 1, del TUSP **non vieta le partecipazioni di minoranza in quanto tali, ma preclude qualsiasi partecipazione, sia o no di controllo, che non soddisfi il vincolo di scopo pubblico.**

Evidenzia, poi, il giudice delle leggi che la previsione contenuta nell'articolo 3, comma 2, della legge regionale non deve essere letta nel senso di determinare l'inapplicabilità degli oneri di motivazione analitica richiesti dall'art. 5 TUSP per l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di partecipazioni. Ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, infatti, sono esentati solo i casi in cui ciò avvenga «in conformità a espresse previsioni legislative», tra le quali non rientra quella in esame, che disciplina in via generale e astratta le finalità perseguibili dai Comuni con lo strumento societario.

Dunque, per avvalersi dello strumento societario gli enti locali siciliani – nei limiti di quanto definito dalla sentenza in commento – dovranno motivare analiticamente il rispetto del vincolo di scopo pubblico, «evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato», dando conto anche «della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa».

Tale onere rafforzato di motivazione, che impone all'ente di esporre le ragioni della partecipazione (anche minoritaria), è indicativa di un'ulteriore «cautela verso la costituzione e l'acquisto di partecipazioni di società pubbliche» (sentenza n. 100 del 2020), e coerente con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost., che implica un favor per la società civile con riferimento a quelle attività di interesse generale che essa sia in grado di svolgere (in quanto non è richiesta la natura pubblica del soggetto erogatore) e alle quali ben può l'ente pubblico concorrere con una partecipazione anche di minoranza.

In definitiva, gli enti territoriali possono assumere direttamente la gestione di attività imprenditoriali, ma solo se (e in quanto) siano in grado di farlo a condizioni più favorevoli di quelle offerte dal mercato.

Nell'avviare una scelta di gestione, quindi, gli enti locali dovranno svolgere un'attenta considerazione, da un lato, dell'ambito delle compatibilità finanziarie e gestionali implicate dall'ingresso dell'ente in una società; dall'altro lato, della specificazione dei caratteri qualificanti dell'attività che il soggetto pubblico intende svolgere in forma imprenditoriale.

4. Sentenza n. 233 del 2022 in materia di perimetrazione della spesa sanitaria

Dopo le sentenze n. 62 del 2020 e n. 190 del 2022, la Corte Costituzionale interviene a meglio definire lo stretto legame che intercorre tra l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e la sana gestione dei conti pubblici.

Con la sentenza n. 233 del 2022, avente ad oggetto una disposizione di legge regionale della Regione Siciliana (*id est*: l'art. 6, legge regionale n. 3 del 2016), il giudice delle leggi rimarca e approfondisce il principio in base al quale l'effettività del diritto alla salute passa, necessariamente, dall'equilibrio di bilancio.

A differenza delle prime due pronunce, il cui impulso derivava da impugnative statali in via d'azione, quella che in questa sede si commenta conclude il giudizio in via incidentale sollevato dalle SS.RR. della Corte dei conti in sede giurisdizionale, in speciale composizione.

Non è questa la sede per approfondire la complessa vicenda giudiziaria che ha avuto luogo a monte del giudizio di costituzionalità in esame, basterà ricordare che il giudice *a quo* era stato investito, da parte della Procura generale della Corte dei conti presso la sede giurisdizionale d'appello della Regione Siciliana, del ricorso avverso la decisione di parifica del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2019 adottata dalle SS.RR. per la medesima Regione con la decisione del 2 luglio 20201.

In particolare, il supremo consesso contabile ha ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale con riferimento a uno dei motivi di ricorso del pubblico ministero, ovvero quello con cui veniva contestato l'inserimento nel c.d. perimetro sanitario, di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011⁷, di una spesa ad esso del tutto estranea in quanto relativa all'ammortamento di un mutuo contratto con lo Stato.

7 Al fine di agevolare il lettore nella ricostruzione della vicenda, pare opportuno riportare il testo dell'articolo in questione:

“Art. 20 Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali

1. Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso. A tal fine le regioni adottano un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze:

A) Entrate:

a) finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio;

b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da *pay back* e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale;

c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;

La vicenda origina dalla previsione di cui al comma 46 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per l'anno 2008), mediante la quale lo Stato autorizzava l'anticipazione della "liquidità necessaria per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali contratti fino al 31 dicembre del 2005" alle Regioni Lazio, Campania, Molise e alla Regione Siciliana.

Tale forma di soccorso finanziario si era reso necessario poiché i servizi sanitari delle Regioni interessate dalla norma presentavano, in quel momento, una situazione che la Corte definisce "gravemente patologica" sia con riferimento al debito pregresso che con riguardo ai disavanzi accumulati.

Ai sensi dei successi commi 47 e 48, inoltre, il legislatore nazionale imponeva, quale vincolo di scopo del trasferimento delle risorse finanziarie, l'immediata estinzione dei debiti pregressi per l'importo corrispondente, nonché la restituzione delle somme ricevute in un periodo di tempo non superiore a trent'anni.

d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988;

B) Spesa:

a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back;

b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA;

c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso;

d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988.

2. Per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le regioni:

a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate. Ove si verifichi la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente, detto evento è registrato come cancellazione dei residui attivi nell'esercizio nel quale la perdita si determina definitivamente;

b) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso.

2-bis. I gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali e destinati al finanziamento del Servizio sanitario regionale sono iscritti nel bilancio regionale nell'esercizio di competenza dei tributi.

2-ter. La quota dei gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali destinata obbligatoriamente al finanziamento del servizio sanitario regionale, ai sensi della legislazione vigente sui piani di rientro dai disavanzi sanitari, è iscritta nel bilancio regionale triennale, nell'esercizio di competenza dei tributi, obbligatoriamente per l'importo stimato dal competente Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, ovvero per il minore importo destinato al Servizio sanitario regionale ai sensi dell'art. 1, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. Tale iscrizione comporta l'automatico e contestuale accertamento e impegno dell'importo nel bilancio regionale. La regione non può disimpegnare tali somme, se non a seguito di espressa autorizzazione da parte del Tavolo di verifica degli adempimenti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. In relazione a tale autorizzazione la regione è tenuta a trasmettere al Tavolo di verifica degli adempimenti la relativa documentazione corredata dalla valutazione d'impatto operata dal competente Dipartimento delle finanze. Ove si verifichi in sede di consuntivazione dei gettiti fiscali un minore importo effettivo delle risorse derivanti dalla manovra fiscale regionale rispetto all'importo che ha formato oggetto di accertamento e di impegno, detto evento è contabilmente registrato nell'esercizio nel quale tale perdita si determina come cancellazione di residui attivi.

3. Per la parte in conto capitale riferita all'edilizia sanitaria di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni, le regioni accertano e impegnano nel corso dell'esercizio l'importo corrispondente a quello indicato nel decreto di ammissione al finanziamento. In caso di revoca dell'ammissione a finanziamento ai sensi dell'articolo 1, comma 310, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, le regioni registrano detto evento nell'esercizio nel quale la revoca è disposta.”

La Regione Siciliana, con la legge n. 17 del 2007, ha pertanto disposto l'impegno trentennale di 185 milioni di euro da versare in entrata al bilancio dello Stato, in rate annuali.

In quella stessa occasione, il legislatore regionale aveva individuato nel gettito derivante dalle tasse automobilistiche di spettanza regionale le coperture necessarie all'adempimento dell'obbligo di restituzione rateale delle quote di mutuo (art. 7, comma 5, l.r. n. 17 del 2007).

Successivamente e per il periodo compreso tra il 2010 e il 2015, in virtù della norma speciale di cui all'art. 2, comma 90 della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria per l'anno 2010), le Regioni in piano di rientro sanitario, ivi compresa quella Siciliana, hanno potuto erogare la rata annua utilizzando quote del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

Si arriva, così, al 2016, anno in cui la Regione adotta la norma censurata nel giudizio di legittimità in commento, il citato art. 6, l.r. n. 3 del 2016, che, nella formulazione originaria e applicabile nel corso del giudizio *a quo*⁸, disponeva che "a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, per il finanziamento delle quote residue di capitale e interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'articolo 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 tra il Ministero dell'Economia e la Regione Siciliana dell'importo annuo di 127.850 migliaia di euro, è autorizzato l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario".

La questione di legittimità, sollevata in relazione a tale norma, è stata ritenuta fondata dalla Corte costituzionale sia con riferimento all'art. 117, secondo comma lettera e), Cost. che con riferimento all'art. 117, secondo comma lettera m), Cost.

Viene in rilievo, innanzi tutto, la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

In particolare, secondo i giudici di Palazzo della Consulta, la disposizione regionale viola il parametro interposto costituito dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

La norma in parola, com'è noto rubricata "Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali", persegue il fine di scongiurare le "gravissime situazioni" che avevano determinato le anticipazioni di liquidità del 2007 nei confronti di Regioni con i conti sanitari in dissesto.

Come già accennato, lo scopo così descritto viene raggiunto, dall'art. 20, d.lgs. n. 118 del 2011, attraverso la determinazione del c.d. perimetro sanitario: la norma *de qua*, infatti, impone alle Regioni di individuare, nell'ambito dei propri bilanci, "un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite

⁸ L'attuale formulazione, a seguito delle modifiche apportate dall' art. 113, comma 2, L.R. 15 aprile 2021, n. 9, è la seguente: "Per gli esercizi finanziari 2016-2021, per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'articolo 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 tra il Ministero dell'Economia e la Regione siciliana dell'importo annuo di 127.850 migliaia di euro, è autorizzato l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario"

relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale” per “consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate degli atti” di programmazione finanziaria.

Più nel dettaglio, la norma statale prevede che le Regioni adottino un’articolazione di capitoli che garantisca “separata evidenza” delle grandezze finanziarie che concorrono a garantire il funzionamento dei servizi sanitari regionali e, in ultima istanza, la corretta tutela del diritto alla salute sul territorio nazionale.

In particolare, il citato art. 20 prevede una corrispondenza diretta tra la sezione A) “Entrate” (lettera a) in cui è indicato il finanziamento sanitario ordinario corrente e la sezione B) “Spesa” (lettera a) in cui è indicata la spesa sanitaria per il finanziamento dei LEA.

È pur vero che l’art. 20 citato, nel delineare la rappresentazione contabile dell’utilizzo del Fondo sanitario regionale, prevede ulteriori capitoli di entrata e di spesa, tra loro saldamente collegati.

Tali capitoli, per fini che qui interessano, hanno ad oggetto, da un lato, le altre spese di carattere sanitario (non ricadenti, cioè, nei LEA) e, dall’altro, la spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso.

Senonché, la Corte evidenzia come la causa della restituzione delle rate di mutuo non abbia certamente natura sanitaria né, tantomeno, possa configurare un’ipotesi di finanziamento del disavanzo sanitario.

Se la natura non sanitaria della spesa derivante dalla restituzione delle rate di mutuo appare, per vero, *ictu oculi*, l’affermazione per cui non possa qualificarsi come ripianamento del disavanzo pregresso merita un approfondimento.

Aderendo all’incedere argomentativo del giudice *a quo*, infatti, la Corte sottolinea come la natura giuridica del disavanzo sanitario – nell’accezione fatta propria dal legislatore delegato del 2011 - sia quella di debito (*rectius*: corrispettivo) diretto nei confronti dei fornitori del servizio sanitario regionale.

Laddove, a ben guardare, la vicenda giuridica del c.d. “mutuo della sanità” si articola in due distinte operazioni con altrettante cause negoziali.

La prima ha natura sanitaria ed è quella per cui il legislatore del 2007 ha accordato le anticipazioni di liquidità per l’estinzione le posizioni debitorie delle Regioni in dissesto.

La seconda è quella che regge le restituzioni trentennali delle somme anticipate e ha natura meramente finanziaria e neutrale, quindi “del tutto estrane(a) al vincolo di destinazione riferito alle spese sanitarie”.

Sulla base delle suesposte considerazioni, la Corte ha dunque ravvisato una indebita “forzatura” del perimetro sanitario di cui all’art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 e, quindi, la violazione dell’art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. *sub specie* di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Ma v’è di più.

Il giudice costituzionale, infatti, nel solco di una ormai consolidata giurisprudenza in materia, non ha mancato di porre in rilievo la stretta connessione tra la sana gestione del bilancio sanitario e il diritto alla salute.

Viene, infatti, sottolineato che l’imputazione delle rate del mutuo al Fondo sanitario regionale produce la distrazione di somme la cui finalità è la garanzia dei LEA con conseguente violazione dell’art. 117, comma secondo, lettera m), Cost.

Il legislatore regionale, dunque, alterando la qualità della spesa gravante sul Fondo sanitario regionale, avrebbe determinato un abbassamento indiretto della erogazione delle prestazioni sanitarie ipotesi, questa, non tollerabile dall’ordinamento costituzionale.

Ancora una volta, come si vede, la Corte costituzionale ci ricorda che i diritti hanno un costo e che tale costo deve essere affrontato dal decisore pubblico attraverso la più scrupolosa osservanza dei principi contabili che regolano la corretta tenuta dei bilanci.

Quanto più rilevante è il diritto che la Repubblica garantisce, tanto più stringenti devono essere le regole con cui si dispone l’impiego di risorse pubbliche.

L’ormai cospicua e, si direbbe, granitica giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di LEA deve, dunque, guidare il legislatore regionale nello sforzo costante di partecipare alla tutela del diritto alla salute dei cittadini il quale è il pre-requisito per la fruizione di tutti gli altri diritti, pure fondamentali, che uno Stato democratico deve garantire, in maniera uniforme, su tutto il territorio nazionale.

5. Sentenza n. 252 del 2022 in materia di interpretazione autentica delle norme che hanno recepito nella Regione siciliana il c.d. terzo condono edilizio

Con la sentenza n. 252 del 2022 la Corte costituzionale ha deciso la questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale dallo Stato avente ad oggetto l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 19 (Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 in materia di compatibilità delle costruzioni realizzate in aree sottoposte a vincolo) lamentando la lesione di una molteplicità di parametri costituzionali, ossia gli artt. 3, 117, secondo comma, lettere l) ed s), 123 e 127 della Costituzione e degli artt. 14 e 27 dello Statuto speciale di autonomia.

La disposizione in parola ha aggiunto l'art. 25-bis, «Norma di interpretazione autentica», alla legge regionale n. 16 del 2016, disponendo che “l'articolo 24 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15 si interpreta nel senso che sono recepiti i termini e le forme di presentazione delle istanze presentate ai sensi dell'articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e pertanto resta ferma l'ammissibilità delle istanze presentate per la regolarizzazione delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli che non comportino in edificabilità assoluta nel rispetto di tutte le altre condizioni prescritte dalla legge vigente”.

Orbene, il legislatore regionale, con la norma oggetto di impugnazione, ha inteso fornire l'interpretazione autentica dell'art. 24 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15 che ha recepito nella Regione siciliana il cosiddetto “terzo condono edilizio”, introdotto dall'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

La predetta disposizione nazionale, a suo tempo oggetto di integrale recepimento da parte della Regione, al comma 1 aveva previsto il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria per le opere abusive esistenti alla data di entrata in vigore della stessa legge. Il comma 3 aveva chiarito che “le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del predetto titolo abilitativo sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali”. Il comma 5 aveva fatto salve le competenze delle Regioni speciali e delle province autonome, mentre il comma 27 del medesimo articolo 32 aveva stabilito in quali casi le opere abusive non potessero in ogni caso essere oggetto di sanatoria.

Tra le ipotesi contemplate dal suddetto comma 27 vi era anche quella di cui alla lett. d) ossia che le opere abusive in questione “siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”.

Attraverso la previsione di cui alla lett. d), comma 27, appena richiamata, il legislatore nazionale, quindi, aveva inteso escludere dalle opere condonabili anche quelle realizzate in violazione di vincoli di inedificabilità relativa con ciò differenziando la disciplina del c.d. “terzo condono edilizio” da quella di cui al c.d. “primo condono edilizio”, prevista dalla legge statale n. 47 del 1985 e recepita in Sicilia dalla legge regionale n. 37 del 1985, che era preclusiva della concessione della sanatoria solo a fronte dell’esistenza vincoli di inedificabilità assoluta.

Proprio sull’applicabilità o meno nella Regione siciliana del suddetto limite previsto dalla lett. d), comma 27, si è concentrata la Corte ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale prospettata dallo Stato.

Infatti, secondo la difesa erariale, l’art. 24 della legge regionale n. 15 del 2004, nel rinviare all’art. 32 del D.L. n. 269 del 2003, come convertito, senza limitazioni di sorta, avrebbe recepito integralmente il suo contenuto precettivo, inclusi i limiti alla sanatoria dettati dal comma 27, lett. d) in parola. In questo senso, come pure riconosciuto dalla Consulta nella pronuncia de qua, si sarebbe ripetutamente pronunciata la Corte di cassazione penale, sulla base dell’interpretazione letterale del citato art. 24. Secondo la Suprema Corte, infatti, la legge regionale n. 37 del 1985, nel recepire il primo condono edilizio, che ammetteva la sanatoria in presenza di vincoli relativi, non può prevalere sulla normativa statale sopravvenuta che disciplina, in ogni suo aspetto, il terzo condono edilizio e che è anch’essa recepita dalla citata legge regionale n. 15 del 2004 (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 24 giugno 2021, n. 30693, 8 aprile 2016, n. 45527, e 27 ottobre 2011, n. 45977).

L’orientamento appena riferito della Suprema Corte di Cassazione, come evidenziato dalla Consulta, risulta in contrasto rispetto a quello sostenuto dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, adunanza del 31 gennaio 2012, parere n. 291 del 2010 e non condiviso dal giudice delle leggi, secondo il quale il rinvio alla legislazione statale dovrebbe invece intendersi limitato ai termini e alle forme di presentazione dell’istanza di sanatoria.

Ad avviso del CGA, infatti, nell’ambito della Regione siciliana avrebbe dovuto continuare ad applicarsi la disciplina attuativa del primo condono edilizio, prevista dalla legge statale n. 47 del 1985 e recepita dalla legge regionale n. 37 del 1985, preclusiva della sanatoria solo a fronte di vincoli di inedificabilità assoluta.

Una volta chiarito da parte della Corte che nella Regione siciliana il c.d. terzo condono edilizio ha trovato integrale applicazione, anche con riferimento ai limiti di cui al comma 27, lett. d) dell’art. 32, questa non ha potuto che constatare la portata innovativa e quindi non interpretativa, della disposizione impugnata dal Governo statale, anche a dispetto della sua qualificazione formale, “perché – consentendo, con efficacia retroattiva, la sanatoria delle opere realizzate nelle aree soggette

a vincoli di inedificabilità relativa – è in evidente contrasto con quanto stabilito dalla disposizione che intende interpretare”.

Ciò detto, la Corte ha evidenziato che la suddetta disposizione, di carattere innovativo, è stata approvata dall’Assemblea regionale siciliana, ai sensi dell’art. 14, comma 1, lett. f) e n) dello Statuto, nell’esercizio della competenza primaria in tema di urbanistica e tutela del paesaggio rammentando, però, come le norme di grande riforma economico sociale “assurgano a limite esterno” della potestà legislativa primaria delle Regioni speciali. In tali settori, le “grandi riforme” sono individuate dallo Stato nell’esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” di cui all’art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.

Nello specifico, in tema di condono edilizio, infatti, la competenza primaria delle Regioni speciali, rammenta la Corte, “è circoscritt[a] – oltre che dal limite della materia penale – da «quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di “grande riforma” (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili)» (sentenza n. 196 del 2004; in senso conforme, sentenza n. 232 del 2017)”.

Con specifico riferimento, quindi, alla questione di legittimità costituzionale prospettata dal Governo, la Consulta ha ribadito l’orientamento secondo il quale rientrano tra le norme statali di grande riforma economico-sociale le disposizioni “relative alla determinazione massima dei fenomeni condonabili, cui devono senz’altro ricondursi quelle che individuano le tipologie di opere insuscettibili di sanatoria, ai sensi dell’art. 32, comma 27, del D. L. n. 269 del 2003, come convertito, incluso il limite di cui alla lettera d)”. Detto limite, infatti, secondo la Corte, è stato introdotto dal legislatore statale nell’esercizio della citata competenza legislativa esclusiva, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Alla luce delle predette argomentazioni, il giudice delle leggi ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2021 per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e 14 dello Statuto speciale, dichiarando assorbite le altre censure prospettate dal Governo.

Da ultimo, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale in via consequenziale delle residue disposizioni della legge impugnata, ossia gli artt. 1, comma 2, e 2, in quanto rimasti privi di autonoma portata a seguito della caducazione della norma censurata. Infatti, il comma 2 dell’art. 1 prevedeva che il nulla osta contemplato dalla disposizione impugnata venisse reso entro novanta giorni dall’entrata in vigore della legge, ovvero, nel caso di istanza di riesame, dalla data di presentazione della stessa; l’art. 2 disponeva, invece, che il testo legislativo entrasse in vigore il giorno stesso della pubblicazione.