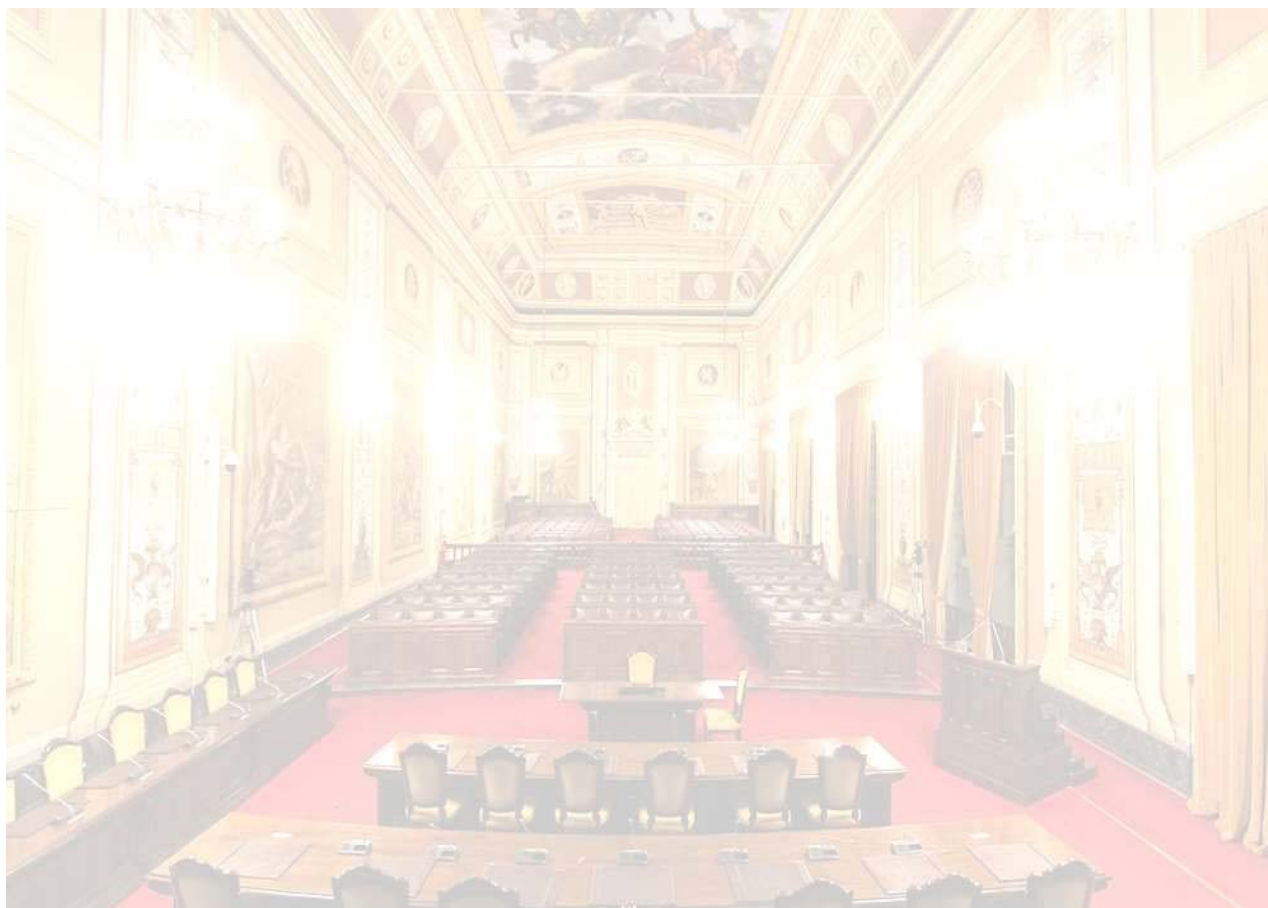


RASSEGNA SEMESTRALE DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA



**ANNO IV NUMERO 2
LUGLIO – DICEMBRE 2024**



Nella presente Rassegna, a cura del Servizio Studi, sono riepilogate le pronunzie riguardanti la Regione siciliana emesse dalla Corte costituzionale nell'arco del primo semestre dell'anno 2024. Sono altresì svolti alcuni focus di approfondimento, a cura dei consiglieri parlamentari del Servizio Studi, 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, della copertura finanziaria delle leggi di spesa, del procedimento legislativo e del sistema delle fonti.

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

Direttrice, Consigliere parlamentare, Elisa Giudice
Consigliere parlamentare, Andrea Giurdanella
Consigliere parlamentare, Ruggero Moretti
Consigliere parlamentare, Fabio Francesco Pagano
Consigliere parlamentare, Giovanna Perniciaro
Consigliere parlamentare, Giuseppe Re
Consigliere parlamentare, Marina Salvetti
Segretaria parlamentare, Piera Cangelosi
Coadiutore parlamentare, Marco Giuseppe Santoro

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 - mail serviziostudi@ars.sicilia.it

---0---

INDICE

TABELLA DI SINTESI	6
FOCUS DI APPROFONDIMENTO.....	8
1. SENTENZA N. 120 DEL 2024. LA CORTE COSTITUZIONALE TORNA SUL RIPIANO DECENNALE DEL DISAVANZO	8
2. SENTENZA N. 169 DEL 2024. IMPIEGO PUBBLICO E SISTEMA SANITARIO REGIONALE.....	13
3. SENTENZA N. 172 DEL 2024. IL DIFFERIMENTO DELL'ELEZIONE DEGLI ORGANI DI VERTICE DEGLI ENTI DI AREA VASTA	18
4. SENTENZA N. 197 DEL 2024.	22

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA

LUGLIO – DICEMBRE 2024

TABELLA DI SINTESI

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA
LUGLIO – DICEMBRE 2024

SENTENZA	NORME IMPUGNATE	PARAMETRO	OGGETTO	ESITO
<u>Sentenza n. 120</u> 21/05-04/07/2024	Art. 7 Dlgs 27/12/2019, n. 158, come modificato dall'art. 1, comma 1 Dlgs 18/01/2021, n. 8, e art. 5 della legge della Regione Siciliana 26/11/2021, n. 30	artt. 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, «in combinato disposto» con gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost.	RIPIANO DECENNALE DEL DISAVANZO TRAMITE NORME DI ATTUAZIONE DELLO STATUTO SPECIALE	illegittimità costituzionale dell'art. 7 Dlgs 27 dicembre 2019, n. 158 dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30
<u>Sentenza n. 169</u> 24/09-29/10/2024	Artt. 8 e 25 comma 2 della legge della Regione Siciliana 16/01/2024, n.1	Costituzione articoli 97 commi 1 e 2, e 117 comma 3 Statuto articoli 14 co.1 e 17 comma 1 Dlgs 25/05/2017 n.75 art. 23 c. 2 Accordo stato-regioni 16/10/2023 Costituzione articoli 23/06/2011 n. 118 artt. 19 e 20 DL 23/12/2009 n. 191 art. 2 c.80	IMPIEGO PUBBLICO E SISTEMA SANITARIO REGIONALE	illegittimità costituzionale dell'art. 25 comma 2 inammissibilità dell'art. 8
<u>Sentenza n. 172</u> 15/10-31/10/2024	legge della Regione Siciliana 05/07/2023, n. 6	artt. 1, 3, 5 e 114 della Costituzione.	RINVIO DELLE ELEZIONI DI SECONDO GRADO DEGLI ENTI DI AREA VASTA	illegittimità costituzionale
<u>Sentenza n. 197</u> 24/09-13/12/2024	legge della Regione Siciliana 31/01/2024, n. 3 Artt. 49, 57, comma 6, 71, commi 1 e 3, 83, comma 2, e 138	artt. 81, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione	SISTEMA SANITARIO REGIONALE E COMPENSI DEGLI AMMINISTRATORI DI SOCIETÀ PARTECIPATE	illegittimità costituzionale degli artt. 49, 57 comma 6, 71 comma 1 non fondatezza dell'art. 71 comma 3, dell'art. 138 cessata materia del contendere dell'art. 83 comma 2

FOCUS DI APPROFONDIMENTO

1. SENTENZA N. 120 DEL 2024. LA CORTE COSTITUZIONALE TORNA SUL RIPIANO DECENNALE DEL DISAVANZO

Con la sentenza n. 120 del 2024 la Corte costituzionale, ancora una volta, dichiara illegittime le norme che consentivano alla Regione siciliana un ripiano decennale del disavanzo per l'esercizio finanziario del 2018, in deroga rispetto alla regola generale dell'art. 42 del D.Lgs. 118/2011.

La Consulta è pertanto tornata, pochi mesi dopo la sentenza n. 9 del 2024, sul tema del disavanzo della Regione siciliana, pronunciandosi sulle questioni di costituzionalità sollevate dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione siciliana, questa volta in sede di **parificazione del rendiconto generale del 2021**.

Con la sentenza in commento, la n. 120/2024, è stata dichiarata: a) **l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del D.Lgs. n. 158/2019** (norma di attuazione dello Statuto speciale), **come modificato dall'art. 1 del D.Lgs. n. 8/2021**; b) di conseguenza, l'illegittimità **dell'art. 5 della legge regionale siciliana n. 30/2021** (recante l'assestamento al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021).

1. Il precedente della sentenza n. 9/2024

Come si è accennato, già con la sentenza n. 9 del 2024 la Corte costituzionale aveva affrontato il problema del ripiano decennale del disavanzo da parte della Regione siciliana, in quel caso a partire dalle questioni di costituzionalità sollevate dalla Corte dei conti nel corso della **parificazione del rendiconto del 2020**: anche in quella circostanza, la Consulta è giunta a conclusioni negative sulla possibilità delle norme attuative dello Statuto di prevedere un ripiano attraverso un meccanismo derogatorio rispetto a quello generale¹.

¹ La regola generale è quella dell'art. 42, c. 12, d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che l'eventuale disavanzo di amministrazione accertato a seguito dell'approvazione del rendiconto sia applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. In alternativa, il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio.

Sotto tale profilo veniva censurato l'articolo 7, d.lgs. n. 158 del 2019 (in questo caso nella versione vigente nell'esercizio 2020, quindi prima delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8). Analoghe censure colpivano le leggi regionali (n. 30 del 2019 e n. 9 del 2021) che, in attuazione del disposto dell'art. 7 del citato d.lgs. n. 158 del 2019, avevano introdotto misure di ripiano del disavanzo in deroga alla disciplina statale.

Nella sostanza, la Consulta ha ritenuto che nell'esercizio del 2020 si realizzasse un indebito alleggerimento degli oneri di ripiano per la Regione. Ciò avrebbe comportato un indebito ampliamento della capacità di spesa non supportato da reali coperture, comportando una “conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione”.

2. I principi della sentenza n. 120/2024.

La Corte costituzionale, entrando nel merito della questione dopo aver respinto le eccezioni preliminari di inammissibilità sollevate dalla Regione, ha confermato e rafforzato le conclusioni già raggiunte con la sentenza n. 9/2024.

Sono stati considerati violati i limiti di competenza delle norme di attuazione statutaria.

La Consulta conferma quanto già affermato nella sentenza n. 9: le norme di attuazione, pur essendo fonti speciali, non possono derogare a principi costituzionali fondamentali come l'equilibrio di bilancio, né invadere la competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci.

Le norme di attuazione dello Statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile, e sono dotate di competenza «riservata e separata» rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica. Tali fonti, chiarisce la Corte, possono innovare l'ordinamento, ma nel rispetto dei principi costituzionali e del limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale.

È dirimente, secondo la Consulta, che la materia contabile non rientri tra quelle specificamente attribuite alla Regione siciliana dagli artt. 14 e 17 dello Statuto i quali non includono, tra le materie assegnate alla potestà legislativa esclusiva e concorrente della Regione, quelle della contabilità e della disciplina del bilancio.

Fino a questo punto della sentenza n. 120/2024 riprende quanto già elaborato nella precedente n. 9/2024. **Tuttavia, per l'esercizio 2021 la Consulta ha contestato anche la “aggravante” della sospensione totale del ripiano per il 2021.**

La Corte sottolinea come la modifica introdotta dal D.Lgs. n. 8/2021, che permetteva la sospensione della quota di ripiano per il 2021, rappresenti un ulteriore e più grave *vulnus* ai principi costituzionali.

La sospensione della quota di ripiano per l'anno 2021 è stata introdotta solo successivamente, con il D.Lgs. n. 8 del 2021, che ha modificato l'art. 7 del D.Lgs. 158/2019. La disposizione stabiliva esplicitamente: *"Per far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da Covid-19, le quote di copertura del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018, da ripianare nell'esercizio 2021, sono rinviate, esclusivamente per tale annualità, all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto."* **Anziché intraprendere un percorso virtuoso di rientro, osserva criticamente la Consulta, così si consentirebbe alla Regione di azzerare per il 2021 l'onere restitutorio, aggravando la situazione finanziaria e allontanando ulteriormente il risanamento.**

Infine, **la pronuncia di incostituzionalità colpisce anche l'art. 5 della l.r. n. 30 del 2021, che ha rideterminato integralmente il previgente percorso di rientro dal disavanzo della Regione.** Questa norma regionale aveva recepito le innovazioni introdotte dalla normativa di attuazione statutaria di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*, sospendendo e dilatando i tempi di recupero del disavanzo.

La norma regionale è incostituzionale per contrasto con la regola generale prevista per il recupero del disavanzo dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, ma anche per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, Cost., sotto il profilo del principio dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria.

Da un lato, spiega la Corte, richiamando anche il **principio di buon andamento e la responsabilità intergenerazionale** nei confronti dei "futuri amministrati", il mancato ripiano del disavanzo comporta un illegittimo ampliamento della capacità di spesa della Regione, la quale, anziché recuperare il disavanzo precedente, può così effettuare nuove spese prive di idonea copertura, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri ai fini del ripristino del turbato equilibrio.

Dall'altro lato, il meccanismo della legge regionale dispiega **effetti negativi sull'equilibrio della finanza pubblica allargata**, in quanto i conti della Regione siciliana confluiscono nelle risultanze dei conti nazionali, con ciò ostacolando la realizzazione degli obiettivi macroeconomici nazionali e di quelli concordati in sede euro unitaria e sovranazionale.

3. La situazione attuale e il rientro del disavanzo in otto anni

La sentenza n. 120/2024 consolida l'orientamento espresso nella n. 9/2024, per cui, **quanto meno nel contesto del diritto regionale siciliano, non è consentito utilizzare strumenti normativi peculiari e “settoriali”, come le norme di attuazione, per creare discipline contabili regionali *ad hoc* che si discostino dalle regole generali, queste ultime volte a garantire la sostenibilità e la trasparenza della finanza pubblica allargata.** Non è stato ritenuto rilevante, a tal proposito, che le deroghe siano motivate da situazioni emergenziali come la pandemia.

Attualmente la normativa di riferimento, non oggetto delle sentenze citate, è contenuta nella Legge n. 197 del 2022 (Legge di Bilancio 2023), articolo 1, commi da 841 a 843, commi successivamente modificati dall'articolo 9 del Decreto Legge n. 145 del 2023.

La normativa attuale autorizza la Regione siciliana a ripianare il disavanzo relativo all'esercizio 2018 e le quote non recuperate al 31 dicembre 2022 in otto anni (non più dieci come nella versione precedente), a decorrere dall'esercizio 2023.

Questa possibilità è subordinata al rispetto degli impegni contenuti nell'Accordo tra Stato e Regione Siciliana siglato il 16 ottobre 2023. Tale accordo prevede specifici impegni da parte della Regione (es. contenimento della spesa di personale, riforme, rispetto di parametri) in cambio della flessibilità sul ripiano e di contributi statali (come quello per la spesa sanitaria). In caso di mancato rispetto degli impegni dell'accordo, decade il regime di ripiano agevolato e si torna al regime ordinario previsto dall'art. 42 del D.Lgs. 118/2011.

Il fatto che il nuovo regime di ripiano “lungo” (ottennale nella versione più recente della L. 197/2022 modificata dal DL 145/2023) sia stato introdotto con normativa primaria ordinaria dello Stato risolve sicuramente il profilo di illegittimità legato all'uso improprio delle norme di attuazione dello Statuto e delle relative competenze.

Tuttavia, rimangono aperti gli altri profili di incostituzionalità citati nelle sentenze in questione, che attengono ai profili sostanziali della normativa in deroga.

La Corte dei conti, nel rimettere la precedente questione di costituzionalità, aveva affermato con forza che consentire un ripiano del disavanzo su un arco temporale più lungo rispetto alla regola generale viola l'obbligo di copertura e l'equilibrio di bilancio, permettendo un'artificiale espansione della capacità di spesa, lede la sana gestione finanziaria, disincentivando misure tempestive di risanamento, e contrasta con la responsabilità del mandato elettivo e l'equità intergenerazionale, scaricando oneri sul futuro.

La sentenza della Corte costituzionale ha accolto questa prospettazione, condividendo i termini dell'analisi. Tuttavia, ha usato tale prospettazione per motivare l'illegittimità “sostanziale” della legge regionale (a sua volta attuativa della norma di attuazione statutaria). **Invece l'incostituzionalità**

della norma statale di riferimento, la norma di attuazione dello Statuto, è stata dichiarata soprattutto per un vizio di competenza della fonte normativa utilizzata.

Occorrerà attendere le nuove procedure di parifica relative agli esercizi successivi per sapere se la Corte dei conti solleverà una specifica questione di costituzionalità, ritenendo che se la deroga temporale è ritenuta intrinsecamente lesiva dell'art. 81 Cost., rimane incostituzionale indipendentemente dalla fonte che la introduce.

E in tal caso la Consulta si troverà a decidere se il regime “agevolato” di ripiano in 8 anni sia comunque incostituzionale, anche se previsto da normativa statale diversa dalle disposizioni attuative statutarie, o, in alternativa, se rientri nella discrezionalità del legislatore statale prevedere regimi contabili diversi, magari alla luce di comprovate situazioni eccezionali e relative alle peculiarità della singola Regione.

È probabile che nella valutazione della Corte costituzionale, nel contesto dell’analisi sulla ragionevolezza della norma derogatoria, possa assumere rilevanza l’approccio "condizionato" (flessibilità in cambio di impegni e riforme), legata a un percorso di risanamento concordato e monitorato.

2. SENTENZA N. 169 DEL 2024. IMPIEGO PUBBLICO E SISTEMA SANITARIO REGIONALE

1. Le questioni di legittimità costituzionale.

La pronuncia in commento è stata originata dal ricorso in via principale proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso due disposizioni della legge di stabilità della Regione siciliana per il triennio 2024-2026 (Legge regionale n. 1/2024).

La prima questione investiva l'art. 8, rubricato «*Benefici retributivi a favore del personale dipendente di cui all'art. 87 del CCRL 2016-2018*». Tale norma stabiliva (co. 1) che determinati incrementi dell'indennità di amministrazione, previsti dal Contratto Collettivo Regionale di Lavoro (CCRL) 2016-2018 per il personale non dirigenziale in sostituzione del c.d. "elemento perequativo" statale, fossero finanziati a regime nell'ambito del successivo rinnovo contrattuale 2019-2021. Il comma 2 integrava le risorse finanziarie per tali rinnovi di 4,3 milioni di euro annui a decorrere dal 2024. Il Governo lamentava la violazione:

a) dell'art. 117, co. 3, Cost., in relazione al principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 23, co. 2, D. Lgs. n. 75/2017 (limite alla crescita dei fondi per la contrattazione integrativa), nonché all'impegno assunto dalla Regione nell'Accordo Stato-Regione del 16 ottobre 2023 per il ripiano del disavanzo, volto a contenere la spesa per il personale;

b) dell'art. 97, co. 1, Cost. (principio di compartecipazione all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico), per il mancato rispetto del citato Accordo;

c) dell'art. 97, co. 2, Cost. (principi di buon andamento e imparzialità), poiché l'incremento dell'indennità di amministrazione, a differenza dell'elemento perequativo nazionale, favorirebbe le fasce retributive più elevate;

d) dell'art. 14 dello Statuto speciale siciliano, per il superamento dei limiti posti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale e dai principi fondamentali della legislazione statale.

La seconda questione riguardava l'art. 25, comma 2, che, modificando l'art. 20, co. 1, della legge regionale siciliana n. 30/1993, qualificava espressamente il Centro per la formazione permanente e l'aggiornamento del personale del Servizio sanitario (CEFPAS) come "ente del Servizio sanitario regionale" (SSR), con decorrenza dal 1° gennaio 2024. Il Governo denunciava la violazione dell'art. 117, co. 3, Cost. (potestà legislativa concorrente), sotto plurimi profili, ravvisando il contrasto con principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, contenuti nelle seguenti disposizioni:

a) art. 20 D. Lgs. n. 118/2011, che vincola le risorse destinate ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), impedendone la distrazione per finalità diverse, quali le spese di funzionamento di un ente (il CEFPAS) che non eroga direttamente prestazioni sanitarie;

b) art. 19 D. Lgs. n. 118/2011, che elenca tassativamente gli enti rientranti nel perimetro sanitario nazionale, nel quale il CEFPAS non sarebbe riconducibile per funzioni;

c) art. 2, co. 80, legge n. 191/2009, che impone alle regioni sottoposte a piano di rientro dal disavanzo sanitario (come la Sicilia) il divieto di introdurre spese non obbligatorie e non strettamente funzionali alla garanzia dei LEA.

Veniva altresì dedotto il contrasto con i principi generali del D. Lgs. n. 502/1992, Riordino della disciplina in materia sanitaria.

2. L'inammissibilità delle questioni sull'art. 8 della legge della Regione siciliana n. 1 del 2024 (Trattamento economico del personale).

La Corte dichiara l'inammissibilità di tutte le censure mosse all'art. 8 per **inadeguata motivazione**. Richiamando la propria consolidata giurisprudenza sul rigore dell'onere motivazionale nei giudizi in via principale, la Consulta rileva le seguenti plurime carenze nell'argomentazione del ricorrente:

- **Erronea individuazione della norma causativa del vulnus.** Il ricorso non spiega adeguatamente perché le lamentate violazioni discenderebbero dall'art. 8 della legge regionale n. 1/2024 (che detta prescrizioni contabili e di finanziamento per i futuri rinnovi 2019-2021) e non, piuttosto, dalla norma del CCRL 2016-2018 (art. 87) che ha effettivamente disposto l'incremento dell'indennità di amministrazione, peraltro già oggetto di certificazione positiva (seppur con rilievi) da parte della Corte dei conti siciliana (deliberazione n. 76/2019/CCR);
- **Genericità sulla violazione dei limiti finanziari.** Il Governo non chiarisce in modo specifico perché e in che misura l'incremento dell'indennità regionale comporterebbe un onere finanziario superiore a quello derivante dall'elemento perequativo nazionale che va a sostituire, né viene confrontato con la normativa statale (art. 11 D. L. n. 135/2018) che prevede deroghe al limite di spesa di cui all'art. 23, co. 2, D. Lgs. n. 75/2017, né con le certificazioni della Corte dei conti (inclusa la successiva deliberazione n. 211/2024/CCR relativa al rinnovo 2019-2021, menzionata dalla Corte);
- **Argomentazione insufficiente sull'equilibrio di bilancio (art. 97, co. 1, Cost.).** La violazione dell'Accordo Stato-Regione e del principio di equilibrio finanziario è dedotta in

modo assertivo, senza dimostrare che i costi dell'incremento regionale eccedano quelli dell'elemento perequativo sostituito, presupposto necessario per un impatto negativo sui saldi;

- **Motivazione carente sulla violazione del buon andamento (art. 97, co. 2, Cost.).** L'assunto secondo cui la norma regionale favorirebbe le fasce retributive più alte, in contrasto con la finalità perequativa della misura nazionale, non è adeguatamente supportato, specie a fronte dei dati (Tabella D del CCRL) che indicherebbero un incremento decrescente al crescere della categoria.

In sostanza, la Corte ritiene che il ricorso non abbia fornito un quadro argomentativo sufficientemente chiaro, completo e specifico per consentire lo scrutinio di merito, data la complessità del quadro normativo e contrattuale di riferimento.

3. L'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, della legge della Regione siciliana n. 1 del 2024 (Qualificazione del CEFPAS).

La Corte accoglie invece le censure relative all'art. 25, comma 2, dichiarandone l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, co. 3, Cost., con le seguenti argomentazioni:

- **Natura innovativa e non interpretativa della norma.** In via preliminare, la Corte respinge la tesi difensiva della Regione secondo cui la norma avrebbe natura di interpretazione autentica della legge regionale n. 30/1993. Richiamando i propri precedenti, la Consulta sottolinea l'assenza di autoqualificazione, la formulazione testuale ("*sono aggiunte le seguenti parole*") e, soprattutto, la previsione di una decorrenza *ex nunc* (dall'entrata in vigore della legge) anziché *ex tunc*, elementi che depongono inequivocabilmente per il carattere innovativo della disposizione. L'analisi della disciplina originaria del CEFPAS (finanziamento distinto per spese di esercizio e tecnologiche, applicabilità "in quanto compatibili" delle norme sui direttori USL) rafforza tale conclusione;
- **Violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica sanitaria.** La Corte ravvisa il contrasto con l'art. 117, co. 3, Cost. sotto un duplice profilo:
 - **Contrasto con gli artt. 19 e 20 D. Lgs. n. 118/2011:** l'art. 20 tutela l'integrità delle risorse destinate ai LEA, impedendone l'utilizzo per finalità diverse. La qualificazione del CEFPAS (ente che svolge attività di formazione, ricerca, supporto, ma non eroga direttamente prestazioni sanitarie ai cittadini) come ente del SSR viola questo principio, in quanto ne permette surrettiziamente l'inclusione nel perimetro sanitario e il potenziale finanziamento integrale a carico del fondo sanitario, distraendo risorse

dalla garanzia dei LEA. Viene altresì richiamata la funzione dell'art. 19, il cui elenco di enti del Servizio Sanitario Nazionale è ritenuto tassativo, almeno “*funzionalmente*”, nel senso che non vi possono rientrare enti con funzioni eterogenee rispetto all'erogazione di assistenza sanitaria in senso stretto. La Corte richiama implicitamente la propria giurisprudenza sulla necessità di una stretta correlazione tra finanziamento sanitario e funzioni LEA (cfr. sentt. nn. 1/2024, 172/2018);

- **Contrasto con i vincoli del Piano di Rientro (art. 2, co. 80, legge n. 191/2009):** la Corte ribadisce la natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica dei vincoli derivanti dai piani di rientro, vincolanti anche per le regioni ad autonomia speciale. Tali piani precludono l'introduzione di spese non obbligatorie o non strettamente necessarie per garantire i LEA. La qualificazione del CEFPAS come ente del SSR, aprendo la strada a potenziali incrementi di spesa (come la stabilizzazione del personale menzionata dalla Corte) non direttamente collegati all'erogazione dei LEA, viola tale divieto, ostacolando il percorso di risanamento finanziario.

Le censure relative alla violazione dei principi del D. Lgs. n. 502/1992 vengono, invece, assorbite.

4. Osservazioni.

La sentenza n. 169/2024 offre spunti di riflessione su due distinti fronti del contenzioso Stato-Regioni: l'ammissibilità del ricorso governativo e i limiti all'autonomia regionale in materia sanitaria dettati dalla finanza pubblica.

Sul primo versante, la declaratoria di inammissibilità delle questioni sull'art. 8 conferma l'orientamento rigoroso della Corte sui requisiti motivazionali del ricorso in via principale. La pronuncia sottolinea come, in materie tecnicamente complesse come il pubblico impiego regionale e i suoi riflessi finanziari, non sia sufficiente evocare parametri e principi generali, ma occorra una puntuale e circostanziata dimostrazione del contrasto, identificando correttamente la norma lesiva, quantificando (ove possibile) gli effetti finanziari e confrontandosi compiutamente con l'intero quadro normativo, contrattuale e con le valutazioni degli organi di controllo, quale la Corte dei conti. Sebbene tale rigore sia funzionale all'efficienza del giudizio costituzionale, esso pone oneri significativi sul ricorrente statale, specie quando la legislazione regionale si inserisce in contesti normativi stratificati.

Sul secondo versante, l'accoglimento delle censure sull'art. 25, comma 2, si pone in linea di continuità con la giurisprudenza costituzionale volta a presidiare la sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale e l'uniformità dei LEA attraverso i principi di coordinamento della finanza pubblica. Appare particolarmente significativa la riaffermazione della "*funzionale tassatività*" del perimetro sanitario definito dal D. Lgs. n. 118/2011: la Corte chiarisce che, al di là delle etichette formali, ciò che rileva è la natura delle funzioni svolte. L'inclusione nel SSR è riservata agli enti che concorrono direttamente all'erogazione dell'assistenza sanitaria, al fine di evitare che risorse destinate alla cura vengano impiegate per attività pur utili ma non essenziali, specialmente in regioni sotto piano di rientro. La sentenza rafforza così la logica del d.lgs. n. 118/2011 come strumento non solo di armonizzazione contabile, ma anche di garanzia sostanziale dei LEA e di controllo della spesa.

La reiezione della qualificazione della norma come interpretativa, basata su solidi criteri formali e sostanziali, serve inoltre da monito contro l'abuso di tale tecnica legislativa per introdurre surrettiziamente innovazioni normative, specie se idonee a incidere su equilibri finanziari delicati.

Infine, la pronuncia ribadisce l'inderogabilità dei vincoli imposti dai piani di rientro, che prevalgono sull'autonomia legislativa regionale in materia sanitaria, anche per le regioni a statuto speciale. Tale giurisprudenza, seppur necessaria per garantire il risanamento finanziario e la tenuta complessiva del SSN, solleva interrogativi sul grado di autonomia residua delle regioni in piano di rientro nella programmazione e organizzazione dei propri servizi sanitari, anche per funzioni di supporto strategico come la formazione.

La sentenza n. 169 del 2024 riafferma con nettezza la prevalenza dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e dei vincoli derivanti dai piani di rientro sull'autonomia legislativa regionale in materia sanitaria, sancendo l'illegittimità di norme che, qualificando impropriamente enti regionali come parte del SSR, rischiano di compromettere la sostenibilità finanziaria del sistema e la prioritaria destinazione delle risorse alla garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza.

3. SENTENZA N. 172 DEL 2024. IL DIFFERIMENTO DELL'ELEZIONE DEGLI ORGANI DI VERTICE DEGLI ENTI DI AREA VASTA

1. La questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale dal TAR Sicilia

Con la sentenza in commento la Corte costituzionale ha deciso una questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale dal TAR Sicilia-Palermo avente ad oggetto l'art. 1 della legge regionale n. 6 del 2023, per la violazione degli artt. 1, 3, 5 e 114 della Costituzione.

La disposizione censurata dal giudice rimettente, modificando gli artt. 6, comma 2, 14-bis, comma 7, e 51, comma 1, della legge regionale n. 15 del 2015, differiva le elezioni dei Presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani a una data fissata con decreto del Presidente della Regione Siciliana da adottarsi «entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024», e contestualmente prorogava al 31 dicembre 2024 il termine della gestione commissariale delle funzioni dei Presidenti dei liberi consorzi comunali.

Il giudice rimettente lamentava che tale differimento (che seguiva altri sedici precedenti rinvii delle elezioni degli enti di area vasta siciliana) “irragionevolmente e ingiustificatamente” impedisse la costituzione degli organi degli enti di area vasta in Sicilia, in violazione dell'autonomia costituzionalmente attribuita agli enti in questione e richiamava quanto già deciso dalla Consulta con la sentenza n. 136 del 2023.

2. I profili di carattere processuale della questione

Nelle more del giudizio, la legge regionale n. 6 del 2023, il cui art. 1 era stato censurato giudice rimettente, era stata abrogata dall'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2024. Tale legge regionale non aveva disposto, però, un ulteriore differimento delle elezioni degli organi degli enti di area vasta, ma aveva individuato direttamente un intervallo temporale per lo svolgimento delle consultazioni elettorali in questione, ossia una domenica compresa tra l'1 e il 31 dicembre 2024.

Alla luce di tale sopravvenienza normativa, la Regione Siciliana aveva chiesto di restituire gli atti al giudice a quo per una nuova valutazione in ordine alla rilevanza delle questioni sollevate con l'ordinanza di rimessione.

Sul punto, nel rigettare l'eccezione della Regione, la Corte ha richiamato la propria costante giurisprudenza relativa ai casi in cui le norme censurate costituiscono il fondamento di provvedimenti amministrativi impugnati innanzi al giudice amministrativo, rammentando che «[l]o *ius superveniens* non impone la restituzione degli atti al rimettente, poiché è ininfluenza nel giudizio a quo, ove si discute della legittimità di provvedimenti amministrativi da valutare in base al principio *tempus regit actum*» (sentenza n. 245 del 2016, punto 2.1. del Considerato in diritto), e dunque «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della [loro] adozione» (sentenza n. 170 del 2019, punto 3 del Considerato in diritto).

Il giudice delle leggi aveva evidenziato, in particolare, che il giudizio innanzi al TAR era stato avviato a seguito dell'impugnazione, da parte del Comune di Enna, tra l'altro, del decreto del Presidente della Regione di nomina del Commissario straordinario per la gestione del Libero consorzio comunale di Enna, lamentandone l'illegittimità "derivata", discendente dal contrasto con gli artt. 1, 3, 5 e 114 Cost. dell'art. 1 della legge regionale n. 6 del 2023, sulla cui base l'atto amministrativo era stato adottato. Pertanto, la legittimità del decreto impugnato, secondo l'orientamento della Corte, doveva essere valutata, nel giudizio a quo, sulla base della legge vigente al momento della sua adozione, e quindi della legge regionale predetta n. 6 del 2023, senza che rilevasse la sua successiva abrogazione da parte dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2024.

3. I profili di merito e la precedente sentenza della Corte costituzionale n. 136 del 2023.

Per quel che attiene al merito della questione sollevata in via incidentale dal TAR, la Corte l'ha giudicata fondata in riferimento agli artt. 5 e 114 della Costituzione richiamando quanto già in precedenza deciso con la sentenza n. 136 del 2023, e ha dichiarato assorbite le ulteriori censure prospettate dal giudice rimettente.

Nel dettaglio, la Corte ha ripercorso i contenuti della precedente sentenza n. 136 del 2023 con cui aveva già dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 13, comma 43, della legge regionale n. 16 del 2022, per contrasto con gli artt. 3, 5 e 114 Cost². Tale disposizione, giova rammentarlo, aveva rinviato le elezioni degli organi degli enti di area vasta della Regione Siciliana dal 2022 al 2023 e, contestualmente, aveva prorogato il termine finale delle gestioni commissariali dei liberi consorzi comunali da «non oltre il 31 agosto 2022» a «non oltre il 31 agosto 2023».

²Su cui si veda SERVIZIO STUDI, *Rassegna di Giurisprudenza costituzionale*, I, 2023.

La Corte ha rammentato che con la sentenza n. 136 in parola aveva già rivolto un monito alla Regione invitandola a porre rimedio alla mancata costituzione degli organi di vertice degli enti di area vasta «senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell'autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale».

Detto ciò, la Consulta ha ricostruito le ragioni che avevano animato il nuovo intervento normativo operato con la menzionata legge regionale n. 6 del 2023, promulgata il giorno antecedente a quello del deposito della sentenza n. 136 del 2023 ed entrata in vigore l'8 luglio 2023. Tali interventi normativi, rammenta il giudice delle leggi, si autoqualificavano come realizzati «[n]elle more dell'approvazione della legge regionale di riordino dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane, finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto degli organi dei predetti enti di area vasta» (art. 1, comma 1, primo alinea). Allo stesso tempo, il giudice delle leggi ha sottolineato anche che l'art. 1, comma 1, lettere a) e b) della legge regionale n. 6 del 2023 precisava, inoltre, che il rinvio delle elezioni era disposto «nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti».

Tutte circostanze, secondo la Corte, che facendo riferimento a processi politici di riforma che, allo stato di approvazione della disposizione, risultavano non ancora compiuti, non valevano a escludere i vizi di legittimità costituzionale denunciati dal rimettente, con riferimento agli artt. 5 e 114 Cost.

Ciò detto, la Corte ha rammentato pure che la norma oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, al pari delle sedici precedentemente intervenute nel corso degli anni, secondo una tendenza già “stigmatizzata” nella sentenza n. 136 del 2023, «ha fatto sì che le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali – che la legge regionale n. 15 del 2015 aveva originariamente previsto dovessero svolgersi fra il 1° ottobre e il 30 novembre 2015 –, nonché quelle dei Consigli metropolitani – che avrebbero dovuto svolgersi tra il 30 giugno e il 15 settembre 2016 ai sensi della legge regionale n. 5 del 2016 –, ancora non abbiano avuto luogo».

Pertanto, conclude la Consulta, impedendo la costituzione degli organi elettivi dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane e prorogando contestualmente il commissariamento delle funzioni dei Presidenti dei liberi consorzi, il legislatore siciliano “è venuto meno al dovere, fondato sugli artt. 5 e 114 Cost., di istituire gli enti di area vasta nel rispetto della loro autonomia”, in ragione della “«natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come

“costitutivi della Repubblica”, ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall’art. 5 Cost.» (sentenza n. 136 del 2023)”

Da ultimo, quanto agli effetti prodotti dalla pronunzia, la Corte ha sottolineato che la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge regionale n. 6 del 2023, non avrebbe impedito lo svolgimento nel breve termine delle elezioni degli organi degli enti di area vasta siciliani, come pure paventato dalla difesa regionale, poiché il legislatore regionale ha nuovamente regolato la materia con la legge regionale n. 24 del 2024. Tale legge regionale, infatti, modificando gli artt. 6, commi 1 e 2, 14-bis, comma 7, e 51, comma 1, della legge regionale n. 15 del 2015, ha disposto che l’elezione dei Presidenti dei liberi consorzi comunali e, di conseguenza, dei Consigli dei liberi consorzi comunali, si svolga in una domenica compresa tra l’1 e il 31 dicembre 2024, e che nella stessa data abbiano luogo le elezioni dei consigli metropolitani. Elezioni effettivamente indette, sottolinea il giudice delle leggi, per il giorno 15 dicembre 2024 con il decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 551 del 2024.

4. Il seguito legislativo della vicenda delle elezioni degli enti di area vasta

Successivamente alla pronunzia de qua, **le elezioni in parola si sono effettivamente svolte ma non nella data prevista dalla citata legge regionale n. 24 del 20024**. Infatti, è intervenuto l’articolo 21, comma 1 della legge regionale 18 novembre 2024, n. 27 che ha ulteriormente modificato la legge n. 15 del 2015 prorogando ulteriormente le gestioni commissariali e prevedendo che le elezioni di secondo grado degli enti di area vasta si svolgessero in una domenica compresa **tra il 6 aprile e il 27 aprile 2025, come poi effettivamente verificatosi** non essendo più intervenute ulteriori proroghe da parte del legislatore regionale in ragione della giurisprudenza costituzionale qui esaminata.

4. SENTENZA N. 197 DEL 2024.

1. *Premessa metodologica.*

La sentenza in commento affronta diversi profili di legittimità costituzionale della legge della Regione siciliana n. 3 del 2024, “Disposizioni varie e finanziarie”, offrendo un'ulteriore, significativa declinazione del complesso rapporto tra autonomia legislativa regionale e competenze statali alla luce dei vincoli di bilancio di cui all'articolo 81 della Costituzione e del principio di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma della Costituzione.

Le disposizioni vagliate dal giudice costituzionale presentano una natura variegata, occupandosi la legge regionale citata di materie non omogenee tra loro.

Tra dette disposizioni è, tuttavia, possibile raggrupparne alcune afferenti all'ambito sanitario che la sentenza affronta ai punti 2, 4 e 6 del “Considerato in diritto”. Pertanto, al fine di assicurare maggiore chiarezza espositiva, si procederà *ratione materiae* e dunque senza seguire l'ordine della pronuncia, analizzando prioritariamente le norme riguardanti la sanità, e rinviando alla parte finale del commento gli altri punti.

2. *Spesa sanitaria, piano di rientro e limite del coordinamento della finanza pubblica.*

In primo luogo, oggetto del sindacato di costituzionalità è l'articolo 49 della legge regionale siciliana n. 3 del 2024, in materia di remunerazione delle prestazioni sanitarie erogate da strutture accreditate presso il Servizio sanitario regionale (SSR). In particolare, la disposizione in esame prevedeva un aumento percentuale delle tariffe per prestazioni riabilitative e dialitiche, rispettivamente del 7 e del 2 per cento, "a valere sui fondi del servizio sanitario regionale".

La pronuncia di accoglimento, come si vedrà, riafferma la cogenza dei vincoli derivanti, da un lato, dal piano di rientro cui la Regione è ancora sottoposta in quanto in fase di monitoraggio e, dall'altro, dalle norme statali che definiscono i principi fondamentali della materia sanitaria e finanziaria.

Il *vulnus* costituzionale viene individuato nella violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., *sub specie* di contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica rinvenibili nelle norme interposte richiamate dal ricorrente (segnatamente, l'art. 2, comma 80, della legge 23

dicembre 2009, n. 191, “Legge finanziaria per il 2010”, e l'art. 8-*sexies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, “Riordino della disciplina in materia sanitaria”).

In via generale, la Corte rammenta che la Regione Siciliana, essendo sottoposta a piano di rientro, è vincolata a non erogare livelli di assistenza (e, conseguentemente, a non sostenere spese) ulteriori rispetto ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) definiti a livello nazionale e finanziati entro i limiti concordati. Inoltre, l'art. 2, comma 80, l. n. 191 del 2009, citata, vieta alle Regioni in piano di rientro l'adozione di provvedimenti, anche legislativi, che ostacolino la piena attuazione del piano stesso, introducendo o aggravando spese non previste o non coperte.

Quanto al merito della questione, ovvero l'aumento della remunerazione delle prestazioni sanitarie rese dai privati convenzionati, viene in rilievo l'art. 8-*sexies*, d.lgs. n. 502 del 1992, citato, che, pur ammettendo in astratto variazioni tariffarie regionali, le subordina al rispetto dei criteri nazionali (cd. costi *standard*) e, soprattutto per le Regioni in piano di rientro, alla compatibilità con l'equilibrio economico-finanziario del Sistema sanitario regionale (SSR) rispetto agli obiettivi del piano.

La Corte, correttamente, rileva come l'incremento tariffario disposto *ex lege* dalla Regione Siciliana, senza un'adeguata dimostrazione della sua coerenza con i costi *standard* nazionali e, soprattutto, della sua compatibilità con le previsioni del piano di rientro, si ponga in diretta violazione dei richiamati principi.

La mera allegazione della copertura all'interno del piano, contestata dall'Avvocatura, non è stata ritenuta sufficiente a superare il rilievo della natura del tutto arbitraria delle percentuali di aumento delle tariffe del 7 e del 2 per cento.

Si ribadisce, dunque, che il piano di rientro opera come un limite invalicabile alla capacità di spesa regionale in sanità, impedendo incrementi tariffari unilaterali che eccedano i riferimenti nazionali e non siano espressamente contemplati e coperti nell'ambito del piano stesso.

La censura relativa all'art. 81 Cost. viene assorbita, ma è evidente la sua stretta connessione con la violazione del principio di coordinamento finanziario.

Parimenti fondata è stata ritenuta la questione relativa all'art. 71, comma 1, che estendeva al settennio 2020-2026 un meccanismo, originariamente introdotto per il triennio 2020-2022 nel contesto emergenziale pandemico, che consentiva alle strutture accreditate di "compensare" la restituzione di un'anticipazione ricevuta nel 2020 mediante prestazioni rese *extra budget* negli anni successivi.

Anche qui, la Corte applica con rigore i principi fondamentali della materia.

In primo luogo, il giudice costituzionale rileva che il sistema di finanziamento delle strutture accreditate, di cui al già citato art. 8-*sexies*, d.lgs. n. 502 del 1992, si basa su un ammontare globale

predefinito (*budget*), che costituisce il limite massimo di spesa riconoscibile a carico del SSR per le prestazioni erogate da ciascuna struttura. Le prestazioni *extra budget* non sono, di regola, remunerabili.

Viceversa, il meccanismo previsto dalla norma regionale, esteso ben oltre il periodo emergenziale che poteva, in via eccezionale, giustificare deroghe (sulla scia di normative statali *ad hoc*, come l'art. 4, commi 5-bis e 5-ter, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34), si traduce in una surrettizia remunerazione di prestazioni rese al di fuori e oltre il limite del *budget* assegnato.

Invero, tale meccanismo, svincolato dalla contingenza pandemica, a parere della Corte contrasta con il principio del finanziamento a *budget* e, per una Regione in piano di rientro, rappresenta un utilizzo inappropriato di risorse pubbliche, potenzialmente idoneo a compromettere ulteriormente l'equilibrio finanziario e gli obiettivi del piano stesso. Al riguardo, il giudice delle leggi opportunamente richiama la propria pronuncia, sentenza n. 120 del 2024, sulla necessità di evitare "dilatazioni" della capacità di spesa che ritardino il risanamento.

La difesa regionale, incentrata sulla presunta natura transattiva e deflattiva del contenzioso della norma, non viene accolta.

La Corte distingue, infatti, tra i fini (astrattamente leciti) e i mezzi impiegati: la remunerazione di prestazioni *extra budget*, al di fuori di specifiche e temporanee deroghe normative statali, costituisce un mezzo illegittimo perché scardina uno dei pilastri del sistema di controllo della spesa sanitaria e di coordinamento finanziario. La violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. assorbe anche in questo caso la censura *ex art. 81 Cost.*

Di segno opposto è invece la decisione sul comma 3 dell'art. 71, che prevede il riconoscimento annuale alle RSA accreditate della "parte fissa di spese connesse al personale [...] in proporzione ai posti letto accreditati".

La questione viene dichiarata non fondata.

La *ratio* di questa diversa conclusione risiede integralmente nelle clausole di salvaguardia inserite nella disposizione stessa: il riconoscimento deve avvenire "senza ulteriori oneri per la finanza pubblica" e, soprattutto, "nell'ambito del *budget* assegnato in sede di contrattualizzazione".

La Corte valorizza queste precise limitazioni, ritenendole idonee a scongiurare sia la violazione del principio del finanziamento a *budget* (poiché la spesa deve comunque rientrare nel tetto predefinito), sia la violazione dell'equilibrio di bilancio (essendo esclusi "ulteriori oneri").

Pur potendosi discutere, in linea teorica, sull'opportunità di remunerare specifici fattori produttivi anziché la prestazione complessiva (tema su cui la Corte non si sofferma, data la formulazione della censura e la presenza delle clausole di salvaguardia), la decisione appare formalmente corretta. La norma, così come formulata, non autorizza spese *extra budget* né introduce

nuovi oneri, ancorando il riconoscimento dei costi del personale al rispetto del limite invalicabile costituito dal *budget* contrattualizzato. Ciò è sufficiente a far ritenere insussistente il contrasto con i parametri costituzionali evocati (art. 117, co. 3, e 81 Cost.).

Viene in rilievo, infine, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 138 censurato anch'esso per violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma della Costituzione. Quest'ultimo parametro, in particolare, è invocato in relazione alla presunta violazione dell'art. 11 del decreto legge n. 35 del 2019, "Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria" (convertito con modificazioni dalla legge n. 60 del 2019), quale norma interposta che pone i principi fondamentali della materia.

Il nucleo della censura governativa risiede nell'interpretazione del comma 1 dell'art. 138, il quale dispone un incremento pari al 15% annuo dei limiti di spesa per il personale degli enti del servizio sanitario regionale, finalizzato a garantire l'operatività delle strutture territoriali previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – specificamente, case di comunità e ospedali di comunità. Secondo il ricorrente, tale incremento si porrebbe in contrasto con i vincoli e le modalità stabiliti dalla normativa statale di principio (art. 11, D.L. n. 35/2019) in tema di contenimento della spesa per il personale sanitario.

La Corte Costituzionale perviene a una declaratoria di infondatezza della questione, basando il proprio ragionamento su un'interpretazione sistematica e complessiva dell'art. 138 della legge regionale *de qua*, non limitandosi all'analisi isolata del comma 1, ma valutandone la portata alla luce del successivo comma 2.

Il comma 2, infatti, nel disciplinare l'ampliamento delle piante organiche funzionale alle finalità del comma 1, opera un esplicito rinvio a una serie di disposizioni normative statali. Tra queste, la Corte valorizza in modo dirimente il richiamo all'art. 4, comma 9-*septiesdecies*, del d.l. n. 198 del 2022, "Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi" (convertito dalla L. n. 14 del 2023). Tale disposizione statale, pur consentendo procedure selettive per il reclutamento di personale sanitario, subordina espressamente dette procedure al rispetto dei "limiti di spesa di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35".

È proprio attraverso questa tecnica del rinvio recettizio (o comunque dinamico) che, secondo la Corte, la norma regionale impugnata "internalizza" il vincolo posto dalla norma statale interposta (l'art. 11, d.l. n. 35 del 2019), la cui violazione era stata dedotta dal ricorrente. L'incremento del 15% previsto dal comma 1 non opera, dunque, fuori servizio o in deroga ai principi statali, ma deve essere letto e attuato in coerenza con il quadro normativo nazionale richiamato dal comma 2, inclusi i limiti di spesa ivi previsti e le relative modalità di verifica e certificazione (come quelle derivanti dal Tavolo di verifica degli adempimenti *ex* Intesa Stato-Regioni del 2005).

Di conseguenza, la Corte conclude che la disposizione siciliana non introduce alcuna deroga ai criteri di programmazione e contenimento della spesa stabiliti a livello statale, ma si inserisce nel solco tracciato da questi ultimi, rendendo così infondata la censura relativa alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e ne inferisce che anche la censura relativa all'art. 81 Cost. venga meno, in quanto strettamente connessa alla presunta violazione dei limiti di spesa.

3. L'onere delle spese legali dei Commissari straordinari sono a carico della Regione.

Tra le ulteriori norme regionali impugnate dal Governo vi è l'articolo 83, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2024, laddove, nel prevedere che la Regione si faccia carico di eventuali spese legali derivanti da procedimenti correlati alle funzioni di commissari straordinari e commissari liquidatori degli ambiti territoriali ottimali (ATO), non quantifica gli oneri, né tantomeno prevede le relative risorse necessarie.

Più nel dettaglio, la disposizione regionale stabiliva che la Regione, per il tramite del Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti, “assicura che i dipendenti regionali non subiscano diminuzioni patrimoniali personali, eventualmente intervenendo con iniziative a tutela degli stessi anche per le spese legali derivanti da procedimenti correlati alle funzioni svolte nella qualità di commissario straordinario e per qualunque altro onere eventualmente sostenuto o documentato”.

Con riferimento a tale previsione, rispetto alla quale il Governo lamentava la violazione del vincolo di copertura finanziaria delle leggi di spesa, ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost., la Corte costituzionale ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

La Regione, infatti, successivamente all'instaurazione del giudizio, ha approvato la legge regionale n. 25 del 2024, tra le altre cose, integrando la disposizione denunciata, nel senso di autorizzare, per l'esercizio finanziario 2024, la spesa di 262.640,00 euro.

Inoltre, tenuto conto della nota depositata alla pubblica udienza del 24 settembre 2024, con la quale l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità ha attestato che «la norma originaria (l.r. n. 3/2024, art. 83, comma 2 lett. b) non ha avuto concreta applicazione, non essendo stati liquidati rimborsi spese ai soggetti e per le causali ivi indicate». E, pertanto, la Corte ha escluso che, benché in vigore per oltre sei mesi, la norma abbia prodotto gli effetti lesivi paventati in ricorso.

4. La fissazione dei compensi per gli amministratori e i dipendenti delle società partecipate rientra tra le competenze statali in materia di ordinamento civile

Tra le disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale vi è anche l'art. 57, comma 6, che dettava una disciplina transitoria per i compensi della *governance* delle società controllate. In particolare, con la disposizione impugnata si prevedeva che, nelle more dell'adozione del decreto ministeriale previsto dal comma 6 dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 175 del 2016, chiamato a fissare i compensi massimi degli amministratori e dei dipendenti delle società controllate, alle società sottoposte a controllo pubblico si applicassero le disposizioni di cui al d.P.C.m. n. 143 del 2022.

Per chiarire i termini della disposizione regionale impugnata, vale la pena richiamare brevemente i contenuti delle normative nazionali in essa richiamate.

Il comma 6 dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 175 del 2016 rinvia a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la definizione di indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle società a controllo pubblico. Prevedendo, altresì, che per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per l'individuazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000.

Il successivo comma 7 del medesimo articolo 11 detta una disciplina transitoria, nelle more dell'adozione del decreto ministeriale richiamato, ossia prevedendo che fino all'entrata in vigore della nuova normativa di attuazione si applichino le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, nonché quelle previste dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166.

La normativa regionale impugnata, differentemente da quella nazionale, individuava quale disciplina transitoria il d.P.C.m. n. 143 del 2022, regolamento quest'ultimo adottato in attuazione dell'articolo 1, comma 596, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, il quale rinviava a un successivo decreto (per l'appunto poi adottato con d.P.C.M. 143/2022) la disciplina dei compensi, dei gettoni di presenza e di ogni altro emolumento spettante ai componenti gli organi di amministrazione e di controllo, ordinari e straordinari, degli enti pubblici, escludendo espressamente dall'ambito di applicazione di tale disciplina regolamentare le società.

Entrando nel merito della questione, il Giudice costituzionale anzitutto chiarisce – richiamando precedenti pronunce (tra cui sent. 191/2017) – che, con riferimento alla disciplina delle società a partecipazione pubblica, gli aspetti che attengono ai compensi di amministratori, dirigenti e

dipendenti, alla puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, nonché le previsioni sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale».

La Corte riconosce che la disciplina richiamata tocca profili che coinvolgono la materia del coordinamento della finanza pubblica, pur tuttavia ritiene che la materia dell'ordinamento civile sia prevalente tutte le volte in cui la disciplina oggetto di esame – nella quale a suo avviso ricade tra le altre la materia dei compensi – sia volta a regolare «aspetti eminentemente privatistici, connessi al rapporto negoziale che si instaura tra le società a controllo pubblico e un'ampia platea di soggetti», dovendosi far fronte all'esigenza di apprestare una disciplina uniforme a livello nazionale (sentenza n. 191 del 2017).

In questo quadro, la Corte evidenzia inoltre che l'art. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2019 – in attuazione del quale è stato adottato il d.P.C.m. n. 143 del 2022, al quale rinvia la disciplina regionale – si riferisce a tutte le pubbliche amministrazioni che concorrono a determinare la cosiddetta finanza pubblica allargata, con la espressa (e “significativa”, ad avviso della Corte) eccezione delle «società». Per tali ragioni, agli organismi costituiti in forma societaria, per i quali l'elargizione dei compensi grava sulla finanza pubblica, non possono applicarsi le previsioni del d.P.C.m. n. 143 del 2022, emanato in attuazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2019, che esclude dall'ambito di applicazione del decreto proprio «le società di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175» (art. 2, comma 2, lettera b).

In conclusione, la Corte costituzionale ritiene fuori di dubbio che il comma 596, nella parte in cui esclude espressamente l'applicazione per le società del d.P.C.m. chiamato a regolare i compensi, attiene prevalentemente alla materia dell'ordinamento civile, così delineando un limite, valido sia a regime, sia nel periodo transitorio, concernente la disciplina di tale specifico aspetto riferito al rapporto negoziale tra le medesime società e i soggetti che le amministrano. Detto altrimenti, la disciplina statale, nel regolare un aspetto privatistico del rapporto di lavoro, ha espressamente escluso che alle società a partecipazione pubblica possa essere applicato il d.P.C.m. n. 143 del 2022, valido per gli altri soggetti pubblici. La Corte ricorda, peraltro, che con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e alla loro contrattualizzazione, le regole fissate dalla legge statale in materia «costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (da ultimo, ex plurimis, sentenze n. 84 del 2023 e n. 154 del 2019).

Infine, il Giudice sottolinea un ulteriore punto. Ossia che la Regione, nel caso di specie, non può fare valere la clausola di salvaguardia, di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 175 del 2016, dal momento che «il vincolo che, nel caso di specie, la Regione Siciliana ha infranto discende non dalle previsioni del testo unico sulle società partecipate, che sono assistite da quella clausola di salvaguardia, ma dall'art. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2019, che esclude l'applicabilità del d.P.C.m. n. 143 del 2022 ai fini della determinazione dei compensi de quibus».

Alla luce di tale ricostruzione, pertanto, è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 57, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024 che ha violato il riparto delle competenze legislative, per aver esteso alle società pubbliche una disciplina regolamentare (quella dettata dal d.P.C.m. n. 143 del 2022) che la legge dello Stato, unica competente in materia, ha invece espressamente escluso.

Si segnala che, a seguito della decisione della Corte, il comma 6, dell'articolo 56 della legge regionale è stato abrogato dall'articolo 2, comma 1, lettera f), della legge regionale 25 febbraio 2025, n. 5, a decorrere dal 28 febbraio 2025.

5. Cenni conclusivi.

La sentenza, nella parte in cui si riferisce alla gestione delle risorse finanziarie in ambito sanitario, si inserisce nel solco di una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, che interpreta i principi di coordinamento della finanza pubblica, specie se declinati attraverso lo strumento dei piani di rientro sanitario, come un limite pregnante all'autonomia legislativa regionale in materia di tutela della salute. Emerge con chiarezza la centralità del sistema di finanziamento a *budget* e del rispetto delle tariffe massime definite a livello nazionale (o comunque coerenti con esse e compatibili con i piani) quali strumenti essenziali per garantire la sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale e l'equilibrio dei conti pubblici.

La pronuncia ribadisce che, per le Regioni in piano di rientro, ogni scostamento da questi principi deve essere rigorosamente giustificato e provato alla luce delle specifiche previsioni del piano stesso e della normativa statale di riferimento. L'onere della prova grava sulla Regione, la quale non può invocare generiche finalità (contenimento del contenzioso, ampliamento dell'assistenza) per giustificare meccanismi di spesa che violino i vincoli finanziari imposti a livello nazionale. La differente sorte riservata al comma 3 dell'art. 71 della legge regionale impugnata dimostra, *a contrario*, come l'esplicita inclusione di clausole di salvaguardia che garantiscano l'invarianza finanziaria e il rispetto del *budget* sia dirimente per superare il vaglio di costituzionalità in questo delicato ambito materiale.