CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **155/2023** (ECLI:IT:COST:2023:155)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **PROSPERETTI**
Udienza Pubblica del **06/06/2023**; Decisione del **06/06/2023**
Deposito del **20/07/2023**; Pubblicazione in G. U. **26/07/2023**
Norme impugnate: Artt. 13, c. 11°, 20°, 21°, 57° e 92°, e 20, c. 1°, lett. l), della legge della Regione Siciliana 10/08/2022, n. 16.
Massime: **45751 45752 45753 45754 45755 45756**
Atti decisi: **ric. 78/2022**

SENTENZA N. 155

ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 11, 20, 21, 57 e 92, e 20, comma 1, lettera *l*), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie),

promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12 ottobre 2022, depositato in cancelleria il 17 ottobre 2022, iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppa Mistretta e Maria Concetta Caldara per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 6 giugno 2023.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 12 ottobre 2022 e depositato il successivo 17 ottobre (reg. ric. n. 78 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 11, 20, 21, 57 e 92, e 20, comma 1, lettera *l*), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), complessivamente in riferimento agli artt. 81, 97, commi secondo e quarto, e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione.

1.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 13, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, ai sensi del quale «[l]e disposizioni di cui all'articolo 12, comma 15, della legge regionale n. 13/2022 non si applicano alle procedure discendenti dall'applicazione del comma 17 dell'articolo 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 e successive modificazioni».

Ad avviso del ricorrente la detta norma, stabilendo una deroga al divieto, contenuto nell'art. 12, comma 15, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), di procedere, fino al 31 dicembre 2022, a nuove assunzioni, promozioni e modifiche della pianta organica in società partecipate, in IRFIS-FinSicilia spa ed in enti sottoposti a controllo e vigilanza della regione, si porrebbe in contrasto con le previsioni dell'art. 19, commi 2 e 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), violando i principi costituzionali di buon andamento, imparzialità e selettività della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, commi secondo e quarto, Cost. e la riserva di potestà legislativa attribuita allo Stato nella materia «ordinamento civile» dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

1.2.– Il ricorrente impugna, poi, l'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che le disposizioni impugnate, estendendo l'indennità prevista dal comma 8 dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2020, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2020-2022) agli operatori impegnati nell'emergenza da COVID-19 presso l'Azienda ospedali riuniti Villa Sofia-Cervello di Palermo, al personale della Società servizi ausiliari spa, impegnato presso le aziende sanitarie afferenti pazienti COVID-19, e agli operatori sanitari che hanno prestato servizio, in costanza dell'emergenza pandemica, presso l'Ospedale Buccheri La Ferla-Fatebenefratelli e presso l'Istituto mediterraneo per i trapianti e terapie ad alta specializzazione (ISMETT) di Palermo, violerebbero la competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato nella materia «ordinamento civile» dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., ponendosi in contrasto con l'art. 40 del decreto legislativo 30

marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici contrattualizzati.

Sotto altro profilo, ad avviso del ricorrente, le dette disposizioni violerebbero anche gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», ponendosi in contrasto con i vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, a cui la Regione Siciliana è tuttora sottoposta, ai sensi dei quali la stessa non può individuare, né prendere in carico livelli di assistenza ulteriori rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA) stabiliti dalla normativa statale.

Il ricorrente ritiene, inoltre, che il citato comma 57, estendendo la corresponsione dell'indennità prevista dal comma 8 dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020 agli operatori che hanno prestato servizio presso l'Ospedale Buccheri La Ferla-Fatebenefratelli e l'ISMETT di Palermo, che costituiscono strutture sanitarie private accreditate, violerebbe anche gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., sotto un ulteriore profilo, ponendosi in contrasto con l'art. 8-*sexies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), ai sensi del quale i rapporti del Servizio sanitario nazionale (SSN) con i soggetti privati accreditati sono regolati da appositi accordi contrattuali che remunerano le prestazioni rese attraverso la corresponsione di tariffe omnicomprensive, con ciò escludendo la remunerabilità dei singoli fattori produttivi, compresi gli oneri per il trattamento economico del personale.

1.3.– Il ricorrente impugna, poi, l'art. 13, comma 92, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

La norma stabilisce che «[r]elativamente alle forme di ristoro da riconoscere ai centri di riabilitazione di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e successive modificazioni ed ai centri diurni per i soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico, destinatari di apposito budget per l'anno 2020, che hanno temporaneamente sospeso l'attività a causa dell'emergenza da COVID-19 e che non abbiano attivato le procedure di cassa integrazione per i propri dipendenti, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 48 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificata dall'articolo 109 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77».

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, le norme statali richiamate dalla disposizione impugnata troverebbero applicazione esclusivamente nel periodo di emergenza da COVID-19, cessato nel marzo 2022, per cui l'estensione del loro ambito temporale di applicazione all'intero anno 2022 violerebbe i vincoli posti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, a cui la Regione Siciliana è sottoposta, così ledendo il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, discendente dal comma 80 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, secondo il quale, in costanza di piano di rientro dal disavanzo sanitario, è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla sua attuazione.

1.4.– Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 20, comma 1, lettera *l*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che modifica il comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ritenendo anch'esso lesivo degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

Ad avviso del ricorrente, infatti, alla Regione Siciliana, assoggettata al rispetto del piano di rientro dal disavanzo sanitario, sarebbe vietata l'erogazione di livelli di assistenza sanitaria ulteriori rispetto ai LEA stabiliti dalla normativa statale, per cui la disposizione impugnata, che

stabilisce l'erogazione di un contributo *una tantum* dell'importo massimo di euro 300,00 per l'anno 2022 per l'acquisto di una parrucca, quale presidio necessario al benessere della persona ammalata, in favore delle donne residenti in Sicilia, colpite dallo stato patologico della perdita dei capelli in conseguenza della sottoposizione a trattamenti chemioterapici o affette da alopecia conseguente ad altre patologie, violerebbe il più volte citato principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, discendente dal comma 80 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, secondo il quale, in costanza di piano di rientro dal disavanzo sanitario, è preclusa l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla sua attuazione.

2.– Con atto depositato il 18 novembre 2022, la Regione Siciliana, in persona del Presidente pro tempore, si è costituita in giudizio limitatamente ad alcune delle disposizioni impugnate e precisamente, per quanto qui rileva, in relazione agli artt. 13, commi 11, 20, 21 e 57, e 20, comma 1, lettera *l*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

2.1.– Preliminarmente, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità di tutte le censure proposte con il ricorso, ritenute prive di motivazione, anche in quanto basate su una ricostruzione parziale del quadro normativo di riferimento.

La resistente rileva che il ricorso in via principale, oltre ad identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione, deve contenere, per superare uno scrutinio di ammissibilità, che deve essere svolto in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali, anche una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, posto che l'impugnativa deve essere fondata su una motivazione adeguata e non meramente assertiva.

La difesa regionale eccepisce, poi, in particolare, l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 13, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 in quanto il ricorrente, nell'atto introduttivo del giudizio, si sarebbe limitato ad indicare le norme che si assumono violate, senza però fornire alcuna specifica argomentazione a sostegno dell'impugnativa.

2.2.– Nel merito, la Regione Siciliana ritiene prive di fondamento le censure promosse con il ricorso.

2.2.1.– La difesa regionale sostiene che le questioni aventi ad oggetto l'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, sarebbero state promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., sulla base dell'erroneo presupposto che tali disposizioni, nell'estendere i benefici previsti dal comma 8 dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, si porrebbero in contrasto con il sistema di determinazione dei trattamenti economici per i dipendenti pubblici contrattualizzati riservato alla contrattazione collettiva dall'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Tali censure risulterebbero, invece, non fondate in quanto, come evidenziato da questa stessa Corte nella sentenza n. 155 del 2022 in relazione alla questione avente ad oggetto l'art. 7 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie), le norme in esame non contengono previsioni direttamente incidenti sulla regolamentazione del rapporto di lavoro attribuita alla contrattazione collettiva e, quindi, sulla disciplina nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Le disposizioni impugnate, come il già menzionato art. 7 della legge reg. Siciliana n. 22 del

2021, opererebbero, infatti, un semplice rinvio all'art. 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, che «non stabilisce l'attribuzione diretta agli operatori sanitari impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19 di un riconoscimento economico, ma autorizza le aziende del servizio sanitario regionale a liquidarlo, previo accordo tra l'Assessorato regionale della salute e le rappresentanze sindacali dei lavoratori» (così la sentenza n. 155 del 2022).

La Regione Siciliana non avrebbe, pertanto, ecceduto i limiti della propria competenza legislativa, in quanto le norme gravate non riconoscono direttamente il beneficio, ma si limitano a stabilire le modalità di copertura della relativa spesa.

La difesa regionale ritiene non fondate pure le ulteriori censure promosse dal ricorrente nei confronti delle dette norme e basate sul presupposto che, essendo la Regione Siciliana sottoposta al piano di rientro dal disavanzo sanitario, non le sarebbe consentito di erogare, oltre la data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica, livelli di assistenza ulteriori, come sarebbe nella sostanza l'indennità prevista dall'art. 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, rispetto ai LEA stabiliti dalla normativa statale.

La resistente osserva, in particolare, che il rinvio contenuto nelle disposizioni impugnate all'art. 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, che riconosce l'indennità esclusivamente per il periodo che va dal 1° marzo 2020 al termine dello stato d'emergenza sanitaria, esclude, inequivocabilmente, la corresponsione del beneficio oltre la fine dello stato di emergenza, con la conseguente insussistenza della ritenuta violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

Quanto poi alla censura che investe specificamente l'art. 13, comma 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che estende detto beneficio agli operatori sanitari che hanno prestato servizio, in costanza dell'emergenza pandemica presso l'Ospedale Buccheri La Ferla-Fatebenefratelli e presso l'ISMETT di Palermo, autorizzando, per l'esercizio finanziario 2022, la spesa di 600.000,00 euro a carico della Missione 12, Programma 5 del bilancio regionale, la difesa regionale nota che «appare evidente la finalità sottesa alle misure adottate dal legislatore regionale con le disposizioni in esame, che è quella di assicurare uguale trattamento a quei soggetti che, pur non essendo dipendenti delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, sono stati direttamente impiegati nelle attività di contrasto alla emergenza epidemiologica determinata dal diffondersi del COVID-19 e sottoposti al medesimo carico di lavoro ed agli stessi rischi».

2.2.2.– Con riferimento, infine, all'impugnativa avente ad oggetto l'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 ritenuto lesivo degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, la Regione nota, preliminarmente, che le censure riguardano esclusivamente l'art. 20, comma 1, lettera *l*), che ha modificato il testo del comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

La resistente rileva che tale modifica sarebbe stata disposta dalla Regione Siciliana al solo fine di superare i rilievi formulati dal Ministero dell'economia e delle finanze, con la nota 14 luglio 2022, prot. n. 194401, per eliminare il paventato contrasto con l'art. 81 Cost. del testo originario del comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

La difesa regionale nota, inoltre, che l'intervento in questione, esulando completamente dalla materia dei LEA, non potrebbe in alcun modo ritenersi assoggettato ai vincoli derivanti dal piano di rientro del disavanzo sanitario, come risulterebbe chiaramente dalla circostanza che la relativa spesa risulta coperta nell'ambito della Missione 12 «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia» del bilancio regionale.

3.– In data 14 febbraio 2023 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria integrativa in cui contesta le affermazioni della difesa regionale sull'asserita indeterminatezza

del *petitum* del ricorso, ribadendo la piena ammissibilità e fondatezza delle censure promosse.

3.1.– In particolare, con riguardo all'impugnazione avente ad oggetto l'art. 13, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, ritenuto lesivo degli artt. 97, commi secondo e quarto, e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione all'art. 19, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, la difesa dello Stato contesta l'inammissibilità delle censure per carenza dei requisiti argomentativi minimi.

Ad avviso del ricorrente, infatti, «appare sufficiente al riguardo richiamare la portata della norma regionale (l'articolo 3, comma 17, della L.R. Sicilia n. 27/2016) menzionata nel corpo del qui impugnato articolo 13, comma 11, della L.R. n. 16/2022. Come invero già chiaramente dedotto nell'originario motivo di impugnazione, l'articolo 3, comma 17, della L.R. n. 27/2016, dispone – in maniera all'evidenza programmatica – che "la Regione adotta le iniziative necessarie per l'assunzione con rapporto di lavoro a tempo indeterminato presso apposito ente regionale o società partecipata, per i soggetti titolari di contratto di lavoro subordinato a tempo determinato prorogato ai sensi del comma 9, che alla data del 31 dicembre 2018 risultino ancora titolari di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato stipulato con la Regione, con gli enti sottoposti a vigilanza e tutela della stessa e con gli enti del settore sanitario o con gli enti pubblici territoriali della Regione, in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 18 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (…)"».

Il ricorrente ritiene, in altri termini, che la disposizione impugnata costituisca attuazione surrettizia della detta «norma regionale programmatica, (indebitamente e manifestamente derogatoria dell'articolo 18 del D.L. n. 112/2008), in quanto sottrae il personale "precario" menzionato nella norma regionale del 2016 al necessario divieto di procedere a nuove assunzioni, promozioni e modifiche della pianta organica in società partecipate, in Irfis-Finsicilia S.p.A., ed in enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione (appunto disposto dall'articolo 12, comma 15, della L.R. Sicilia n. 13/2022)».

Sulla base di tali ragioni, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la questione promossa debba, pertanto, ritenersi ammissibile e fondata in quanto «la norma *de qua* invera le stabilizzazioni già previste dalla L.R. n. 27/2016, consentendo *de facto* la stabilizzazione – anche presso società a partecipazione regionale – di personale precario della Regione e di altri enti regionali: è dunque per tale semplicissimo sillogismo, riveniente dal coordinamento delle norme regionali menzionate nell'articolo 13, comma 11, della L.R. n. 16/2022, che risulta di tutta evidenza come esso si ponga in frontale contrasto con l'articolo 19 del D. Lgs. n. 175/2016, con conseguente violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., e dei principi costituzionali di buon andamento, imparzialità e selettività della Pubblica Amministrazione, di cui all'articolo 97, commi secondo e quarto, Cost.».

3.2.– Con riguardo, invece, alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera *l*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, l'Avvocatura generale dello Stato contesta l'assunto della difesa regionale secondo cui la misura disposta dalla disposizione impugnata dovrebbe ritenersi estranea al settore sanitario e, quindi, non interferente con il piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Il ricorrente rileva, in particolare, che tale conclusione risulterebbe smentita dal tenore complessivo dell'intervento normativo, in quanto l'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 ha modificato il comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, il quale prevede che l'attuazione della misura in parola debba avvenire «[c]on delibera della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale per la salute, da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere della competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana», onde stabilire «i criteri, i requisiti e le modalità per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma», il che

confermerebbe, senz'altro, l'attinenza della misura disposta al settore sanitario e l'interferenza con il piano di rientro dal disavanzo.

4.– All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle rispettive difese scritte.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 17 ottobre 2022 (reg. ric. n. 78 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato varie disposizioni della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

1.1.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dal ricorrente con il medesimo ricorso, vengono in esame in questa sede quelle relative agli artt. 13, commi 11, 20, 21, 57 e 92, e 20, comma 1, lettera *l*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 13, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, ritenendo che la disposizione consenta la stabilizzazione di personale precario della Regione Siciliana e di altri enti regionali, ponendosi così in contrasto con quanto disposto dall'art. 19, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, con conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato nella materia «ordinamento civile» dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost e dei princìpi di buon andamento, imparzialità e selettività della pubblica amministrazione stabiliti dall'art. 97, commi secondo e quarto, Cost.

1.3.– Il ricorrente impugna, poi, l'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 in riferimento agli artt. 81 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le dette disposizioni, estendendo l'ambito di applicazione dell'art. 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, che stabilisce l'attribuzione di una specifica indennità agli operatori del servizio sanitario regionale impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19, violino la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., ponendosi in contrasto con l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici contrattualizzati.

Le disposizioni impugnate violerebbero, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, anche gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, ponendosi in contrasto con i vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, a cui la Regione Siciliana è tuttora sottoposta, e ai sensi dei quali la stessa non può individuare, né prendere in carico livelli di assistenza ulteriori, quale sarebbe, invece, nella sostanza, l'indennità prevista nelle disposizioni censurate, rispetto ai LEA stabiliti dalla normativa statale.

Ad avviso del ricorrente, poi, l'art. 13, comma 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, estendendo la corresponsione dell'indennità agli operatori sanitari che hanno prestato servizio, in costanza dell'emergenza pandemica, presso l'Ospedale Buccheri La Ferla-Fatebenefratelli e l'ISMETT di Palermo, che costituiscono strutture sanitarie private accreditate, violerebbe gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. anche sotto un ulteriore profilo.

La detta disposizione, infatti, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, ai

sensi del quale i rapporti del SSN con i soggetti privati accreditati sono regolati da appositi accordi contrattuali che remunerano le prestazioni rese attraverso la corresponsione di tariffe omnicomprensive, con ciò escludendo la remunerabilità dei singoli fattori produttivi, compresi gli oneri per il trattamento economico del personale.

1.4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, inoltre, che l'art. 13, comma 92, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, violi gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, ritenendo che le norme statali richiamate dalla disposizione impugnata debbano trovare applicazione esclusivamente nel periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19, cessato nel marzo 2022, mentre la disposizione impugnata estenderebbe il loro ambito temporale di applicazione all'intera annualità del 2022, ponendosi così in evidente contrasto con il citato principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, secondo il quale, in costanza di piano di rientro dal disavanzo sanitario, è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla sua attuazione.

1.5.– Il ricorrente, infine, impugna l'art. 20, comma 1, lettera *l*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che modifica il comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ritenendolo lesivo degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

Ad avviso del ricorrente, infatti, la disposizione impugnata, prevedendo l'erogazione di un contributo *una tantum* dell'importo massimo di euro 300,00 per l'anno 2022 per l'acquisto di una parrucca in favore delle donne residenti in Sicilia colpite dallo stato patologico della perdita dei capelli, individuerebbe un livello di assistenza sanitaria ulteriore rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale, il che comporterebbe la violazione dell'obbligo di contenimento della spesa pubblica sanitaria, costituente principio di coordinamento della finanza pubblica, a cui sono tenute le regioni soggette a piano di rientro.

2.– La Regione Siciliana, costituitasi in giudizio limitatamente alle questioni relative agli artt. 13, commi 11, 20, 21, 57, e 20, comma 1, lettera *l*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, ha eccepito, in via generale, l'inammissibilità delle impugnative statali in quanto non adeguatamente argomentate.

Sotto questo profilo la difesa regionale eccepisce, in particolare, l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto l'art. 13, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, in quanto il ricorrente nell'atto introduttivo del giudizio si sarebbe limitato ad indicare le norme che si assumono violate, senza fornire alcuna argomentazione a sostegno delle censure.

La difesa regionale deduce, comunque, nel merito delle questioni, che le impugnazioni statali sarebbero non fondate.

3.– In relazione alle questioni aventi ad oggetto l'art. 13, comma 11, l'eccezione della difesa regionale è fondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini […] più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (*ex multis*, sentenza n. 171 del 2021; in senso analogo, sentenze n. 119 del 2022 e n. 219 del 2021). Il ricorrente, pertanto, «ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure» (così sentenza n. 95 del 2021).

Il ricorrente si limita, invece, nel caso in esame, a riportare il testo della disposizione impugnata e ad affermare che «la norma *de qua* fa salve le stabilizzazioni già previste dalla L.R. n. 27/2016, consentendo de facto, e fra l'altro, la stabilizzazione – anche presso società a partecipazione regionale – di personale precario della Regione e di altri enti regionali», senza però chiarire il meccanismo attraverso cui si realizzerebbe il preteso *vulnus*.

Né consentono di comprendere l'esatta portata e il significato delle censure le ulteriori considerazioni svolte dall'Avvocatura generale dello Stato nella memoria integrativa depositata in data 14 febbraio 2023.

Pertanto, le questioni aventi ad oggetto l'art. 13, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 devono essere dichiarate inammissibili in quanto formulate in modo generico e assertivo.

3.1.– Ad analoghe conclusioni si deve pervenire per le questioni promosse, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, nei confronti delle disposizioni dell'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che stabiliscono l'attribuzione di una indennità agli operatori del servizio sanitario regionale impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19, estendendo l'originario ambito di applicazione dell'art. 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020.

Anche in questo caso le censure evocano i parametri costituzionali ritenuti lesi in modo meramente assertivo e, comunque, omettono la ricostruzione del complessivo quadro normativo di riferimento.

Il ricorrente si limita, infatti, a richiamare – in riferimento alla dedotta violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. – esclusivamente l'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, ai sensi del quale le regioni sottoposte ai piani di rientro dal disavanzo sanitario sono obbligate a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e, comunque, a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione dei detti piani, senza però considerare le altre disposizioni rilevanti in materia, tra cui l'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) che, con specifico riferimento al tema dei LEA, prevede la separazione contabile delle relative risorse.

Le censure formulate dal ricorrente si limitano soprattutto all'affermazione che le «norme regionali non risultano coerenti neppure con la programmazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, cui la Regione Siciliana è tuttora sottoposta», senza fare riferimento a specifica documentazione e omettendo ogni considerazione in relazione ai rapporti tra i vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario e le esigenze derivanti dalla situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19.

Dalla mancata considerazione delle menzionate disposizioni e dalla totale genericità delle censure, consegue, pertanto, l'inammissibilità delle dette questioni.

3.2.– Deve, infine, essere dichiarata inammissibile anche la questione dell'art. 20, comma 1, lettera *l*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, modificativo del comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ritenuto dal ricorrente lesivo degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

La disposizione impugnata stabilisce che «[a]lla legge regionale 25 maggio 2022, n. 135 sono apportate le seguenti modifiche:[…] *l*) al comma 73 dell'articolo 13 sono apportate le seguenti modifiche: 1) le parole "contributo di euro 300" sono sostituite dalle parole "contributo una tantum dell'importo massimo di euro 300 per l'anno 2022"; 2) le parole "È

istituita la ‘Banca dei capelli’ con la funzione di radicare la cultura della donazione.” sono soppresse; 3) le parole “in via sperimentale,” sono soppresse; 4) le parole “Per gli anni successivi l’entità degli stanziamenti è determinata annualmente con legge di bilancio ai sensi dell’articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni.” sono soppresse».

3.2.1.– In proposito va, preliminarmente, evidenziato che il testo del comma 73 dell’art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, modificato dalla disposizione impugnata, è stato, successivamente a questa prima modifica, integralmente sostituito dall’art. 26, comma 14, della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), con decorrenza dal 1° marzo 2023 e applicabilità dal 1° gennaio 2023.

Il citato *ius superveniens* deve essere ritenuto, però, ininfluente nel presente giudizio, dovendo escludersi che, a seguito della detta sopravvenienza, sia cessata la materia del contendere o che, a seguito di questa, sia possibile trasferire la questione di legittimità costituzionale sulla nuova disposizione.

3.2.2.– Questa Corte ha affermato che ricorrono i presupposti di una decisione di cessazione della materia del contendere solo ove lo *ius superveniens* abbia carattere satisfattivo delle doglianze mosse con il ricorso e non vi sia stata applicazione *medio tempore* della disposizione censurata (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2018, n. 191, n. 170, n. 59 e n. 8 del 2017).

Nel caso in esame la sopravvenienza normativa ha eliminato l’autorizzazione della spesa relativa all’esercizio finanziario 2022, contenuta nel testo originario del comma 73 dell’art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ma solo con applicabilità dal 1° gennaio 2023, né è stato fornito alcun elemento da cui possa ricavarsi che la disposizione impugnata non abbia avuto, *medio tempore*, applicazione.

Da ciò consegue che non sussistono i presupposti della cessazione della materia del contendere con riferimento alla detta impugnazione.

3.2.3.– La questione avente ad oggetto l’art. 20, comma 1, lettera *l*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 deve essere dichiarata inammissibile in considerazione dell’insufficienza della motivazione e dell’incompleta ricostruzione del quadro normativo.

Anche in questo caso l’Avvocatura generale dello Stato, nell’articolare le sue censure, fa riferimento al piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Siciliana in termini del tutto generici, senza produrre in giudizio alcuna documentazione e senza analizzare neppure il programma operativo di consolidamento e sviluppo 2019-2021 del sistema sanitario siciliano, limitandosi a menzionare, come norma interposta violata, l’art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

Nel ricorso, in particolare, non si rinviene alcuna utile argomentazione in ordine ai motivi per i quali sarebbero violati dalla disposizione impugnata i vincoli derivanti dal piano di rientro del disavanzo sanitario, rimanendo, in particolare, del tutto assertiva la tesi del ricorrente secondo cui il contributo regionale per le parrucche graverebbe sulla spesa sanitaria della Regione.

Va, inoltre, considerato che le censure formulate dal ricorrente si rivolgono non nei confronti delle specifiche statuizioni introdotte dalla disposizione impugnata, ma riguardano, nella sostanza, l’autorizzazione di spesa per l’esercizio finanziario 2022 di euro 309.864,60 contenuta nel testo originario del comma 73 dell’art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, disposizione non impugnata nei termini dal Presidente del Consiglio dei ministri, e non modificata sotto questo aspetto dalla disposizione impugnata.

Pertanto, l'impugnativa in esame risulta inammissibile anche per la tardività del ricorso, considerato che riguarda, in realtà, previsioni normative contenute nel testo originario del comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 e non già le disposizioni successivamente introdotte dall'art. 20, comma 1, lettera *l*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

4.– L'eccezione di genericità delle impugnative avanzata dalla difesa regionale non risulta, invece, fondata con riferimento alle restanti questioni promosse dal ricorrente, che risultano chiaramente delineate e motivate e che, pertanto, possono essere scrutinate nel merito.

5.– Nel merito, le questioni aventi ad oggetto l'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., non sono fondate.

Le disposizioni impugnate non contengono, infatti, a differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, previsioni direttamente incidenti sulla regolamentazione del rapporto di lavoro attribuita alla contrattazione collettiva e, quindi, sulla disciplina in materia di ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Esse si limitano ad operare, invece, un espresso rinvio all'art. 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020 che non stabilisce l'attribuzione diretta di un'indennità agli operatori impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ma autorizza solo le aziende a liquidarla, previo accordo tra l'Assessorato regionale della salute e le rappresentanze sindacali dei lavoratori.

Le disposizioni impugnate si collocano, pertanto, «in una fase, quella attinente alla determinazione delle risorse disponibili, distinta e a monte rispetto a quella volta alla concreta determinazione del trattamento economico accessorio del personale, riservata alla contrattazione collettiva, ricadente nella materia dell'ordinamento civile» (così sentenza n. 155 del 2022).

6.– Parimenti non fondata è la questione avente ad oggetto il comma 57 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

Il ricorrente ritiene che la disposizione in esame violi gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in quanto contrastante con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, ai sensi del quale i rapporti del SSN con i soggetti privati accreditati sono regolati da appositi accordi contrattuali che remunerano le prestazioni rese attraverso la corresponsione di tariffe omnicomprensive, con ciò escludendo la remunerabilità dei singoli fattori produttivi, compresi gli oneri per il trattamento economico del personale.

Dall'analisi del relativo capitolo di bilancio, risulta, in modo inequivoco, che non vengono in considerazione erogazioni destinate alle strutture sanitarie private accreditate, ma, piuttosto, una indennità direttamente attribuita, per finalità di politica sociale, agli operatori sanitari che hanno prestato servizio presso l'Ospedale Buccheri La Ferla-Fatebenefratelli e presso l'ISMETT di Palermo in costanza dell'emergenza pandemica; si tratta, peraltro, di una indennità che non grava sul fondo sanitario regionale la relativa spesa, ma che fa carico, invece, alla Missione 12 (Diritti sociali, Politiche sociali e Famiglia), Programma 5 (Interventi per le famiglie) del bilancio regionale.

Il che determina la non fondatezza delle censure promosse dal ricorrente.

7.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 92, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promossa in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in

relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, è fondata.

La disposizione impugnata stabilisce che «[r]elativamente alle forme di ristoro da riconoscere ai centri di riabilitazione di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e successive modificazioni ed ai centri diurni per i soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico, destinatari di apposito budget per l'anno 2020, che hanno temporaneamente sospeso l'attività a causa dell'emergenza da Covid-19 e che non abbiano attivato le procedure di cassa integrazione per i propri dipendenti, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 48 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificata dall'articolo 109 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77».

In proposito il ricorrente afferma che «[l]e norme statali ivi richiamate (DD.LL. n. 18/2020 e n. 34/2020) sono tuttavia norme adottate in periodo emergenziale, che esaurivano i loro effetti limitatamente a tale periodo. Il comma in esame è invece in vigore per l'anno 2022, al di fuori del periodo emergenziale (cessato a marzo 2022), e non coperto dalla legislazione vigente. Pertanto, quanto disposto dall'articolo in esame non risulta coerente con la programmazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione siciliana, né con la legislazione vigente».

La disposizione si pone dunque in contrasto con gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in quanto le vigenti disposizioni in materia di Piano di rientro dal disavanzo sanitario si configurano quali principi di coordinamento della finanza pubblica.

Difatti, secondo il disposto dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, gli interventi individuati dal Piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne altri che siano di ostacolo alla piena attuazione del suddetto piano. Questa Corte ha affermato che la vincolatività dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario è da considerarsi espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro (sentenza n. 130 del 2020).

Tali considerazioni, unitamente a quanto già affermato, determinano l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 92, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promossa in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 92, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie);

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 11,

della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 97, commi secondo e quarto, e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera *l*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promossa, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promossa, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 8-*sexies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.