CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **9/2026** (ECLI:IT:COST:2026:9)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattrice: **SCIARRONE ALIBRANDI**
Udienza Pubblica del **05/11/2025**; Decisione del **05/11/2025**
Deposito del **29/01/2026**; Pubblicazione in G. U. **04/02/2026**
Norme impugnate: Art. 26 della legge della Regione Puglia 29/11/2024, n. 39 e art. 240 della legge della Regione Puglia 31/12/2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)».
Massime: **47248 47249 47250 47251**
Atti decisi: **Ric. 7 e 12/2025**

SENTENZA N. 9

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Roberto Nicola CASSINELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Puglia 29

novembre 2024, n. 39 (Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026) e dell'art. 240 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati, rispettivamente, il 29 gennaio 2025 e il 28 febbraio 2025, depositati in cancelleria il 29 gennaio 2025 ed il 1° marzo 2025, iscritti ai numeri 7 e 12 del registro ricorsi 2025 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 9 e 12, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione della Regione Puglia;

udita nell'udienza pubblica del 5 novembre 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato dello Stato Davide Di Giorgio per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Paolo Scagliola per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 5 novembre 2025.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 29 gennaio 2025 e depositato in pari data, iscritto al n. 7 reg. ric. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, tra l'altro, l'art. 26 della legge della Regione Puglia 29 novembre 2024, n. 39 (Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026).

Tale disposizione, rubricata «Istituzione delle RSA San Nicandro Garganico e Troia», è volta a determinare il passaggio di dette strutture assistenziali – fino ad allora gestite da una società privata (Sviluppo e gestione di attività sanitarie srl) – a una gestione interamente pubblica, mediante il loro inserimento nell'organizzazione funzionale della Azienda sanitaria locale (ASL) di Foggia. Si prevede, in particolare, che «il passaggio alla gestione interamente pubblica delle RSA [avvenga] alla scadenza dei contratti di gestione attualmente in corso o in regime di proroga» (comma 3) e che il transito del personale in servizio alla data di entrata in vigore della legge nell'organico della ASL competente si realizzi «ai sensi dell'articolo 1, comma 268, lettera *c)* della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), nel rispetto della normativa vigente, ove compatibile con il profilo professionale, valorizzando l'esperienza lavorativa svolta nella stessa tipologia di servizio» (comma 4).

Ad avviso del ricorrente, la previsione regionale contrasterebbe con gli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, sotto più profili.

In primo luogo, sarebbe violato l'art. 97, quarto comma, Cost., in quanto il previsto passaggio di personale dal datore di lavoro privato a quello pubblico realizzerebbe una «non consentita deroga alle ordinarie procedure concorsuali», con violazione del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale) e del d.P.R. 27 marzo 2001, n. 220 (Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), emanati in attuazione degli artt. 15 e 18, comma 1, 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), i quali prevedono procedure di reclutamento del personale sanitario mediante concorso per titoli ed esami, differenziate sulla base dei vari profili professionali.

Al riguardo, il ricorrente ritiene inconferente l'evocata applicazione dell'art. 1, comma 268, lettera *c)*, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), richiamato dall'impugnato art. 26, poiché la disposizione statale «riguarda solo le procedure selettive per il reclutamento di personale da parte degli enti del SSN, non l'internalizzazione diretta senza concorso pubblico». Il rinvio alla previsione statale sarebbe, inoltre, improprio, in quanto la norma regionale parrebbe riferirsi genericamente al "personale in servizio" senza distinzione tra i vari profili professionali.

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia «tutela della salute», non ricorrendo particolari situazioni emergenziali o straordinarie tali da giustificare deroghe al principio concorsuale.

Sotto altro profilo, l'art. 26 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024 è poi censurato in riferimento agli artt. 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., per ciò che concerne la determinazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», perché ritenuto in contrasto con gli obiettivi fissati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, cui la Regione Puglia è vincolata in forza dell'Accordo sottoscritto con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze in data 29 novembre 2010.

Per il ricorrente, il passaggio di personale nell'organico della ASL, con i connessi oneri finanziari, «pregiudica il raggiungimento dell'obiettivo del contenimento della spesa per il personale sanitario», in violazione di quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», che sancisce la vincolatività degli interventi individuati nel piano di rientro, obbligando le regioni che vi sono sottoposte a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena attuazione degli interventi programmati, e a non adottarne di nuovi.

L'intervento normativo regionale, inoltre, non sarebbe stato preventivamente comunicato ai Ministri competenti, al fine di verificarne la compatibilità con l'attuazione del piano di rientro, né sarebbe stato coordinato con il programma operativo di prosecuzione del piano 2024-2026 – specificamente volto a individuare gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza (LEA), ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» – nonostante «[l']evidente quanto significativo impatto sulle risorse finanziarie della Regione» e la determinazione di «un tangibile incremento della spesa sanitaria», così realizzando un'indebita modifica della programmazione sanitaria, in violazione del divieto di incrementare la spesa per motivi non inerenti alla garanzia dei LEA.

2.– Con ricorso notificato il 28 febbraio 2025 e depositato il successivo 1° marzo, iscritto al n. 12 reg. ric. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi impugnato, tra gli altri, l'art. 240 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)», intervenuto a modificare l'art. 26 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024, mediante l'aggiunta della RSA di Campi Salentina – da inserirsi nell'organizzazione funzionale della ASL di Lecce – e una nuova definizione dei termini del subentro e del numero dei posti letto.

Anche in riferimento a tale previsione, il ricorrente denuncia la violazione degli stessi parametri evocati con il ricorso iscritto al n. 7 reg. ric. del 2025, sulla base di argomenti identici a quelli già spesi.

Inoltre, con riguardo al censurato passaggio diretto di personale nell'organico della ASL

territorialmente competente, viene altresì promossa questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., «che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile, come quelli cui afferiscono i contratti collettivi di lavoro».

3.– La Regione Puglia si è costituita in entrambi i giudizi, deducendo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Sotto il primo profilo, la resistente ha eccepito l'inammissibilità delle questioni in ordine alla «supposta violazione delle norme costituzionali in tema di coordinamento della finanza pubblica e di equilibrio del bilancio», non essendo stata fornita alcuna dimostrazione della denunciata lesione dei vincoli imposti dal piano di rientro, né della reale portata dei costi.

Ha inoltre dedotto, con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., l'inammissibilità della questione per assoluta carenza di motivazione e assertività della censura.

Quanto al merito, la Regione Puglia evidenzia come le RSA in questione, nonostante il titolo della disposizione, non siano «di nuova istituzione», bensì strutture sanitarie già esistenti e operanti da tempo sul territorio regionale, sin dall'origine incardinate tra quelle di titolarità pubblica della ASL di pertinenza e rientranti nell'ambito del processo di riorganizzazione del settore sociosanitario avviato con la legge della Regione Puglia 12 dicembre 2017, n. 53 (Riorganizzazione delle strutture socio-sanitarie pugliesi per l'assistenza residenziale alle persone non autosufficienti. Istituzione RSA ad alta, media e bassa intensità assistenziale), con particolare riferimento alle strutture residenziali per soggetti non autosufficienti (anziani e soggetti affetti da demenza), quali sono le RSA all'esame. Ciò sarebbe dimostrato dagli atti programmatori e ricognitivi regionali, quali la deliberazione della Giunta regionale 19 marzo 2002, n. 210, di approvazione del Regolamento regionale 20 dicembre 2002, n. 8 (Regolamento di organizzazione e funzionamento delle RSA), e la Tabella A) (R.R. n. 4/2019 - art. 9, comma 3, lett. *a* - posti letto/posti semiresidenziali di RSA ex R.R. n. 3/2005 pubblici già autorizzati all'esercizio o già previsti in atti di programmazione sanitaria regionale), di cui all'Allegato A alla deliberazione della Giunta regionale 25 novembre 2019, n. 2153 (R.R. n. 4/2019 - art. 12.1 - Atto ricognitivo delle strutture rientranti tra le autorizzate all'esercizio di cui all'art. 9, comma 3 e dei posti letto/posti rientranti nel fabbisogno di accreditamento di cui all'art. 10, commi 3 e 4 - Posti letto/posti disponibili ai fini del rilascio di nuove autorizzazioni all'esercizio e di accreditamento) – entrambe allegate alla memoria di costituzione.

Pertanto, a differenza di quanto erroneamente ritenuto dal ricorrente, non si tratterebbe di strutture private accreditate, bensì di strutture sin dall'origine di titolarità pubblica, affidate a un soggetto privato che le gestiva per conto delle ASL e a cui facevano capo i rapporti di lavoro con il personale ivi operante.

Al riguardo, la Regione Puglia richiama l'analoga vicenda di trasferimento gestorio del Centro riabilitativo di Ceglie Messapica, disciplinata dalla legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 21, recante «Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM)», oggetto di precedente impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri, innanzi a questa Corte, con ricorso iscritto al n. 25 reg. ric. del 2024.

La censurata normativa regionale non comporterebbe, pertanto, alcun incremento della spesa in spregio ai vincoli connessi al piano di rientro, in quanto «i costi per le prestazioni rese dalle strutture erano (così come, allo stato, sono) già oggetto di imputazione al bilancio delle rispettive ASL, indipendentemente dalla sopravvenienza normativa».

La resistente evidenzia, invero, come le RSA in questione siano attualmente attive con

posti integralmente occupati da pazienti cui le competenti ASL riconoscono la quota sanitaria, come riportato nella documentazione tecnica allegata alla memoria di costituzione. Di conseguenza, non vi sarebbero maggiori oneri a carico del Servizio sanitario regionale (SSR) posto che «gli assistiti remunerano direttamente all'attuale gestore il 50% delle rette vigenti, nel rispetto del DPCM ai LEA»; quota che, a seguito della legge regionale impugnata, verrebbe ora introitata dalla ASL e, unitamente alla restante quota del 50 per cento già remunerata dal SSR, «[coprirebbe] in ogni caso la totalità dei costi per la gestione diretta della struttura».

Da ciò, «la intrinseca coerenza con il Programma operativo 2024-2026 di prosecuzione del piano di rientro su cui la Regione Puglia è impegnata, oltre che con la programmazione regionale dei posti letto nel *setting* di riferimento», con esclusione della necessità della preventiva consultazione ministeriale, vertendosi peraltro in materia di erogazione di LEA e quindi di spese sanitarie obbligatorie.

Quanto alla denunciata violazione delle procedure concorsuali, la Regione Puglia ne contesta la fondatezza, osservando come il richiamo fatto alla legge n. 234 del 2021 e alla «normativa vigente» implichi piuttosto l'intenzione del legislatore regionale di assoggettare la procedura per il transito del personale nell'organico dell'azienda sanitaria all'osservanza di tutti i vincoli normativi vigenti – quali quelli previsti in materia di spesa del personale e capacità assunzionali – senza lasciare alcun margine per modalità assunzionali alternative rispetto a quelle espressamente previste dalla legge statale.

Non si verificherebbe, quindi, alcun passaggio diretto di personale. Piuttosto, per la difesa regionale, la decisione su come impiegare una quota parte delle risorse in materia sanitaria, tenuto conto dei vincoli di spesa e delle esigenze di finanza pubblica, nel rispetto del tetto di spesa per il personale ex art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, atterrebbe all'autonomia organizzativa regionale rientrante nella propria competenza legislativa residuale, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., ovvero in quella concorrente in materia di tutela della salute.

Evidenzia, inoltre, che, con la deliberazione di Giunta regionale 12 dicembre 2022, n. 1818 (allegata alla memoria), notificata ai ministeri, veniva determinato il tetto di spesa ripartito per Azienda/Ente del SSR, da cui risultavano più di 70 milioni di euro di spesa non utilizzati, derivanti sia dalle ulteriori risorse ministeriali rinvenienti dal decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 23 maggio 2022, n. 77 (Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale), sia dal mancato utilizzo integrale del tetto di spesa determinato sul Fondo sanitario nazionale 2022 da parte delle ASL di Foggia e di Lecce, nonché dalle risorse economiche rinvenienti dalle cessazioni della ASL di Brindisi 2025. Conseguentemente, con deliberazione di Giunta 23 dicembre 2024, n. 1876 (allegata) è stato definito il nuovo tetto della spesa degli enti del SSR, così da escludere ogni pericolo di sforamento, come invece paventato dal ricorrente.

4.– In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Puglia ha depositato memoria difensiva in entrambi i giudizi, insistendo per l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni promosse.

La resistente ha in particolare evidenziato, sulla base dei dati ricavati dalle analisi dei costi condotte dalle ASL di Foggia e di Lecce (di cui alle note prot. n. 0520431 del 25 settembre 2025, e prot. n. 178566 del 3 ottobre 2025, allegate alla memoria), come l'internalizzazione relativa delle RSA «rappresent[i] una virtuosa applicazione» dei principi di coordinamento della finanza pubblica, «traducendosi in una comprovata e significativa razionalizzazione delle risorse». Essa genera, infatti, un risparmio di spesa netto, su base annua, pari a 411.269,60 euro per la RSA di Troia, 75.553,95 euro per quella di San Nicandro Garganico e 352.950,63

euro per la RSA di Campi Salentina.

Si precisa, inoltre, che l'intervento censurato non si porrebbe in antinomia con gli obiettivi del piano di rientro, ma ne costituirebbe piuttosto «uno strumento attuativo, perseguendo quella razionalizzazione della spesa che è precondizione per il raggiungimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei Livelli Essenziali di Assistenza».

A conferma della legittimità dell'intervento legislativo, la Regione Puglia richiama, infine, la recente sentenza n. 57 del 2025 di questa Corte – della quale sono riportati ampi passaggi –, intervenuta dopo la proposizione dei ricorsi all'esame, che, decidendo sulla legittimità costituzionale della normativa regionale pugliese relativa al centro ospedaliero di Ceglie Messapica, ne ha riconosciuto la conformità sia agli obiettivi concordati nel piano di rientro, sia alla programmazione sanitaria, ritenendo costituzionalmente illegittima unicamente la previsione della possibilità di attivare procedure di selezione per soli titoli, in alternativa alle procedure *ex lege* n. 234 del 2021; alternativa però non riprodotta nella norma oggetto delle odierne censure. E ciò a riprova ulteriore della non fondatezza anche della doglianza relativa alla elusione delle procedure concorsuali.

5.– All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

Considerato in diritto

6.– Con due distinti ricorsi (iscritti ai numeri 7 e 12 reg. ric. del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato varie disposizioni della legge reg. Puglia n. 39 del 2024 e della legge reg. Puglia n. 42 del 2024.

6.1.– Riservate a separate pronunce le decisioni sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i medesimi ricorsi, vengono qui all'esame quelle relative all'art. 26 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024 (impugnato con il ricorso iscritto al n. 7 reg. ric. del 2025) e all'art. 240 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024 (impugnato con il ricorso iscritto al n. 12 reg. ric. del 2025), modificativo del predetto art. 26.

7.– L'art. 26 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024 è diretto a determinare il passaggio delle RSA di San Nicandro Garganico e di Troia – fino ad allora gestite da una società privata (Sviluppo e gestione di attività sanitarie srl) – a una gestione interamente pubblica, mediante il loro inserimento nell'organizzazione funzionale della ASL di Foggia «alla scadenza dei contratti di gestione attualmente in corso o in regime di proroga». Il medesimo articolo dispone anche che il transito del relativo personale nell'organico delle ASL avvenga ai sensi dell'art. 1, comma 268, lettera *c)*, della legge n. 234 del 2021, nel rispetto della normativa vigente, ove compatibile con il profilo professionale, valorizzando l'esperienza lavorativa svolta nella stessa tipologia di servizio.

Con l'art. 240 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, il legislatore regionale ha poi modificato l'art. 26 sopraddetto, aggiungendovi il riferimento alla RSA di Campi Salentina, da inserirsi nell'organizzazione funzionale della ASL di Lecce, e una nuova determinazione dei termini di subentro e del numero dei posti letto originariamente previsti nella disposizione incisa, che per la restante parte è rimasta inalterata.

8.– Avverso la normativa regionale, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto due distinte impugnazioni, muovendo rispetto a entrambe le disposizioni impugnate, con argomentazioni pressoché identiche, due ordini di censure.

Con il primo ordine, concernente le procedure di reclutamento del personale in servizio presso le RSA, il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 97, quarto comma, 117, commi secondo, lettera *l)*, e terzo, Cost., quest'ultimo in riferimento alla materia «tutela della salute», ritenendo che il previsto passaggio di personale nell'organico delle ASL avvenga al di fuori delle ordinarie procedure concorsuali.

Con il secondo, relativo all'osservanza dei vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, in forza dell'Accordo sottoscritto dalla Regione Puglia con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze in data 29 novembre 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce la violazione degli artt. 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo per contrasto con i principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia «coordinamento della finanza pubblica», assumendo che l'intervento regionale, non preventivamente comunicato ai sopraddetti Ministri, non sia in linea con gli obiettivi previsti nel piano e determini un'indebita modifica della programmazione sanitaria.

8.1.– I due ricorsi promuovono questioni analoghe con riguardo sia alle disposizioni impugnate sia ai parametri costituzionali evocati, in larga misura coincidenti. Pertanto, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia.

9.– Vale subito ricordare che una vicenda giuridicamente sovrapponibile a quella oggi in scrutinio è già stata esaminata dalla recente sentenza n. 57 del 2025, depositata dopo la proposizione dei presenti ricorsi, e di cui giova qui ripercorrere i passaggi salienti.

In quell'occasione, oggetto del giudizio di legittimità costituzionale era il transito a una gestione interamente pubblica del Centro di riabilitazione di Ceglie Messapica, affidato in precedenza a privati, previsto dalla legge reg. Puglia n. 21 del 2024.

L'intervento regionale era allora stato impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri per asserita lesione degli artt. 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo per violazione dei principi fondamentali dettati dallo Stato nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «tutela della salute», poiché ritenuto idoneo a compromettere la piena realizzazione degli obiettivi fissati dal piano di rientro per il superamento del deficit sanitario.

Il Presidente del Consiglio dei ministri aveva inoltre censurato il previsto inserimento di personale nell'organico della ASL di Brindisi, ritenendo trattarsi di un passaggio diretto in spregio alla regola del pubblico concorso, di cui al quarto comma dell'art. 97 Cost.

Con la pronuncia sopraddetta, questa Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento agli artt. 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost.

In particolare – evidenziati i peculiari contorni della vicenda (trattandosi di «affidamento provvisorio di non agevole inquadramento») – è stato escluso che il passaggio alla gestione pubblica della struttura riabilitativa introducesse «una "rilevante modifica della pregressa 'programmazione sanitaria' [e pure] un 'significativo incremento' dell'impegno finanziario di settore, l'una e l'altro prospettati dal ricorrente come estranei agli obiettivi del piano di rientro e, come tali, interdetti alla Regione resistente».

Ciò, tanto sulla base della documentazione prodotta dalla Regione Puglia (costituita dagli atti di programmazione adottati negli anni dalla Giunta regionale, regolarmente trasmessi ai Ministeri affiancanti e da questi approvati), attestante la natura di ospedale pubblico della struttura in esame, quanto sulla considerazione che la modifica dell'assetto gestorio appariva, alla luce dell'obiettivo di riordino della rete ospedaliera fissato nel piano di rientro, «addirittura necessaria».

Con riguardo alle ricadute finanziarie, si è chiarito che, nella specie, venivano in rilievo

prestazioni tutte certamente rientranti nei livelli essenziali di assistenza, dunque obbligatorie, «sicché le disposizioni regionali impugnate non implica[va]no prestazioni ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato». A tale argomento – «già di per sé assorbente» – si è aggiunta la rilevata assenza di un aumento della spesa sanitaria collegata all'intervento di internalizzazione, come attestato dalla relazione tecnica della legge regionale impugnata e dalla documentazione anche in quell'occasione prodotta dalla Regione Puglia, che dunque è risultata essersi legittimamente mossa «entro la cornice economico-finanziaria delineata appositamente dal piano di rientro».

Con riferimento, poi, alla censura relativa al transito diretto di personale, la sentenza n. 57 del 2025 ha ritenuto immune dal vizio di illegittimità costituzionale denunciato quella parte di disposizione regionale che (come pure accade ora) richiama, ai fini del reclutamento del personale l'art. 1, comma 268, lettera *c)*, della legge n. 234 del 2021, «che non consente una stabilizzazione senza concorso: come chiarito dalla sentenza n. 99 del 2023 di questa Corte, le relative procedure devono essere avviate "nel rispetto dei principi posti in materia di pubblico concorso"».

È stato invece dichiarato costituzionalmente illegittimo il residuo segmento normativo (limitatamente alle parole «o con procedure di selezione per soli titoli, dove compatibili con il profilo professionale») – non riprodotto nella previsione regionale oggetto del presente scrutinio – che, in alternativa alle procedure *ex lege* n. 234 del 2021, introduceva la possibilità di assumere, senza concorso, il personale già in servizio alle dipendenze della Fondazione che aveva fino a quel momento gestito il centro riabilitativo.

10.– Tanto premesso, venendo alle odierne questioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato, in primo luogo, il previsto transito del personale, operante presso le strutture sanitarie indicate, nell'organico delle ASL territorialmente competenti, che, in base al comma 4 dell'art. 26 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024 (sia nella versione originaria, che in quella novellata), deve avvenire «ai sensi dell'articolo 1, comma 268, lettera *c)* della legge 30 dicembre 2021, n. 234 […], nel rispetto della normativa vigente, ove compatibile con il profilo professionale, valorizzando l'esperienza lavorativa svolta nella stessa tipologia di servizio».

Secondo la prospettazione del ricorrente, tale passaggio si realizzerebbe in violazione del principio del pubblico concorso, di cui al quarto comma dell'art. 97 Cost., e della disciplina statale che regola le assunzioni del personale, dirigenziale e non, del SSN (rispettivamente, d.P.R. n. 483 del 1997 e d.P.R. n. 220 del 2001), non ritenendosi ricorrenti particolari situazioni emergenziali o straordinarie, tali da giustificare deroghe al principio concorsuale in nome della tutela della salute – con conseguente violazione anche dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento a quest'ultima materia – né ritenendosi appropriato il richiamo fatto dalla disposizione impugnata alla normativa statale di cui alla legge n. 234 del 2021.

Con riferimento al solo art. 240 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì dedotto la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., «che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile, come quelli cui afferiscono i contratti collettivi di lavoro».

10.1.– La Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità di tale ultima questione, per carenza di motivazione della censura, in quanto meramente assertiva.

L'eccezione coglie nel segno.

La questione, in linea con la costante giurisprudenza di questa Corte, è inammissibile, limitandosi il ricorrente all'evocazione del parametro senza fornire una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con tale parametro (tra le tante,

sentenza n. 126 del 2025).

10.2.– Le restanti questioni, intese a censurare che il previsto passaggio di organico nel personale delle ASL avvenga – secondo il ricorrente – al di fuori delle ordinarie procedure concorsuali, non sono fondate.

L'impostazione del ricorrente sconta un errore di fondo nel ritenere inconferente e improprio il richiamo fatto dalla disposizione regionale impugnata all'art. 1, comma 268, lettera *c)*, della legge n. 234 del 2021 e, in particolare, all'inciso «nel rispetto della normativa vigente».

Come già riconosciuto dalla sentenza n. 57 del 2025, in relazione alla vicenda del presidio ospedaliero di Ceglie Messapica, il previsto passaggio di personale «non contrasta, invero, con i parametri evocati, poiché richiama l'art. 1, comma 268, lettera *c)*, della legge n. 234 del 2021, che non consente una stabilizzazione senza concorso: come chiarito dalla sentenza n. 99 del 2023 di questa Corte, le relative procedure devono essere avviate "nel rispetto dei principi posti in materia di pubblico concorso"».

Questa Corte ha poi osservato che «[t]ale modalità di reclutamento, quindi, potrà essere legittimamente applicata dalla Regione, ovviamente solo ove sussistano tutti i presupposti contemplati dalla norma: 1) la coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale; 2) un limite soggettivo (quanto all'espletamento di mansioni sanitarie e socio-sanitarie); 3) un limite temporale (l'aver garantito assistenza ai pazienti "in tutto il periodo compreso tra il 31 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2021 e con almeno tre anni di servizio"). Tale è il senso da attribuire all'inciso "e comunque nel rispetto della normativa vigente", evidentemente riferito alla prima parte della disposizione impugnata, che rende quest'ultima immune dai vizi di legittimità costituzionale prospettati» (ancora, sentenza n. 57 del 2025).

Pertanto, alla luce delle considerazioni già svolte nella precedente pronuncia, la previsione regionale oggi in esame è esente dai vizi di illegittimità costituzionale denunciati con riferimento agli artt. 97, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo relativamente alla materia della tutela della salute.

11.– Con il secondo ordine di censure, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che l'intervento regionale, con il previsto passaggio di personale nell'organico delle ASL e il connesso onere finanziario, contrasterebbe con gli obiettivi fissati nel piano di rientro (in particolare, con quello del contenimento della spesa per il personale sanitario), contravvenendo a quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, che prescrive la vincolatività degli interventi individuati nel piano, obbligando le regioni che vi sono sottoposte a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena attuazione degli interventi programmati, e a non adottarne di nuovi.

L'intervento normativo regionale, inoltre, non sarebbe stato preventivamente comunicato ai Ministeri competenti, né sarebbe stato coordinato con il programma operativo di prosecuzione del piano di rientro 2024-2026, nonostante «[l]'evidente quanto significativo impatto sulle risorse finanziarie della Regione» e la determinazione di «un tangibile incremento della spesa sanitaria», così realizzando un'indebita modifica della programmazione sanitaria, in violazione del divieto di incrementare la spesa per motivi non inerenti alla garanzia dei LEA.

Da qui, la prospettata lesione dell'art. 97, primo comma, Cost., che impone alle amministrazioni pubbliche di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo per violazione dei principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

11.1.– La Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità delle questioni così promosse, sostenendo che non sarebbe stata fornita alcuna dimostrazione della denunciata lesione dei vincoli imposti dal piano di rientro, né della reale portata dei costi.

L'eccezione, tuttavia, non è fondata, poiché, in base alla giurisprudenza di questa Corte, «sono ammissibili censure di violazione dei vincoli finanziari, derivanti da piani di rientro dal deficit sanitario, indirizzate contro provvedimenti anche solo potenzialmente forieri di maggiori spese, in quanto atti ad incidere su "macroaree notoriamente regolate dai piani di rientro dal disavanzo sanitario" (sentenze n. 89 del 2024 e n. 134 del 2023)» (sentenza n. 57 del 2025).

E nel caso di specie non v'è dubbio che vengano in rilievo settori rientranti in tale categoria (in particolare, la spesa per il personale sanitario e la riorganizzazione dell'offerta assistenziale territoriale, con particolare riferimento alla rete dell'assistenza residenziale agli anziani non autosufficienti), così che attiene al merito la verifica della fondatezza delle doglianze avanzate, con le quali si prospetta l'estraneità dell'intervento regionale rispetto agli obiettivi fissati nel piano di rientro (ancora una volta, sentenza n. 57 del 2025).

11.2.– Nel merito, anche le questioni relative al secondo ordine di censure non sono fondate.

Come emerge dai lavori preparatori delle due disposizioni regionali censurate, la finalità dell'intervento normativo in esame è stata quella di internalizzare, in capo alle ASL di Foggia e di Lecce, la gestione delle RSA di Troia, San Nicandro Garganico e Campi Salentina, sin dall'origine «a titolarità pubblica» ma fino ad allora «gestite da privati in regime di proroga».

Situazione, peraltro, che – sempre sulla base della relazione tecnica relativa all'art. 240 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, allegata ai lavori consiliari preparatori – pare sussistente anche per altre dodici RSA pubbliche pugliesi, che si trovano nella medesima condizione di quelle oggi all'esame, «tutte gestite da soggetti terzi di cui 2 con contratto in corso, […] tutte le altre in regime di proroga da anni, nonostante il nulla osta regionale rilasciato da anni a ribandire la gare, gare mai espletate».

L'intervento del legislatore regionale, dunque, lungi dall'istituire nuove strutture sanitarie – nonostante l'impropria rubrica della disposizione e l'*incipit* della stessa – si è invero sostanziato nella cessazione del regime di proroga, con conseguente rientro delle RSA, da sempre di proprietà pubblica, nell'organizzazione funzionale delle pertinenti ASL, che ora provvedono quindi a erogare direttamente all'utenza le prestazioni prima fornite dal gestore privato, così incamerando la quota a carico degli assistiti (pari al 50 per cento delle rette vigenti), in precedenza corrisposta a quest'ultimo, ferma la residua quota, come già in passato, a carico del bilancio regionale.

Tanto premesso, la normativa regionale non comporta un'indebita modifica della programmazione sanitaria, né un «evidente quanto significativo impatto sulle risorse finanziarie» regionali in ragione del paventato «tangibile incremento della spesa sanitaria», l'una e l'altro prospettati dal ricorrente come estranei agli obiettivi del piano di rientro e, in quanto tali, interdetti alla resistente.

Come già osservato con la sentenza n. 57 del 2025 per il Centro di riabilitazione di Ceglie Messapica, anche le RSA di San Nicandro Garganico, Troia e Campi Salentina sono da tempo codificate nella rete dell'assistenza territoriale pubblica, come attestato dalla Tabella A) contenuta nell'Allegato A alla deliberazione di Giunta regionale n. 2153 del 2019, sicché la programmazione sanitaria non è stata modificata, come invece asserito dal ricorrente.

Analogamente, la prevista internalizzazione delle RSA in questione non risulta compromettere la realizzazione degli interventi programmati per il superamento del disavanzo

sanitario, ma rientra piuttosto nella riorganizzazione dell'intera offerta assistenziale territoriale, con particolare riferimento alla rete dell'assistenza residenziale per anziani non autosufficienti, nella quale le strutture odierne si collocano, intervento (in particolare: GOTER 02.03) contemplato dal programma operativo 2016-2018, approvato con deliberazione di Giunta regionale 6 febbraio 2018, n. 129 (Programma Operativo 2016-2018. Piano delle azioni avviate nel biennio 2016-2017 e delle misure da attuare nel 2018).

Quanto, infine, alle ricadute finanziarie, questa Corte rileva, in linea con il più volte richiamato recente precedente, che, anche in questo caso, vengono in gioco prestazioni «tutte certamente rientranti nei livelli essenziali di assistenza» (riconducibili agli artt. 21 e 30 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»), e conseguentemente «di natura obbligatoria; sicché le disposizioni regionali impugnate non implicano prestazioni ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato». A rafforzare tale argomento, già di per sé assorbente, si aggiungono i dati risultanti dalle comunicazioni del 25 settembre 2025 e 3 ottobre 2025, rispettivamente della ASL di Foggia e della ASL di Lecce – allegate alla memoria regionale – attestanti un «effettivo risparmio di spesa», rispetto all'esternalizzazione del servizio, in termini di costi di gestione, per importi pari ad euro 411.269,60 (RSA Troia), euro 75.553,95 (RSA San Nicandro Garganico) ed euro 352.950,63 (RSA Campi Salentina).

Contrariamente all'assunto del ricorrente, dunque, non è dimostrato alcun aumento della spesa sanitaria regionale a seguito dell'internalizzazione delle RSA all'esame, avvenuta nella specie il 1° maggio 2025 per quella di Campi Salentina ed il 16 maggio 2025 per quelle di Troia e San Nicandro Garganico.

Con particolare riferimento al personale, fermo restando l'impegno assunto dalla Regione Puglia ad attuare misure specifiche per garantire la riduzione della complessiva spesa relativa a tale voce, questa Corte ha già rilevato «che lo stesso programma operativo 2016-2018 non esclude affatto la possibilità di assumere personale al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza» (sentenze n. 57 del 2025 e, in senso analogo, n. 134 del 2023); del resto le parti, pur riferendosi nei loro scritti al programma operativo 2024-2026, non lo hanno prodotto in giudizio, né lo stesso risulta, dal sito del Ministero della salute, essere stato adottato, ma piuttosto ancora in via di definizione.

In tale ottica, la Regione Puglia, atteso il residuo di fondi non utilizzati per circa 70 milioni di euro, ha provveduto a definire un nuovo tetto della spesa degli enti del SSR con deliberazione di Giunta regionale n. 1876 del 2024 (allegata alle memorie della Regione), così da escludere il superamento del predetto tetto di spesa.

In conclusione, quindi, anche l'internalizzazione delle strutture sanitarie in questione, prevista dall'impugnata normativa regionale, «si muove entro la cornice economico-finanziaria delineata appositamente dal piano di rientro (in senso analogo, sentenza n. 197 del 2024)» (sentenza n. 57 del 2025) ed è pertanto esente dai vizi denunciati dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservate a separate pronunce le decisioni sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 240 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)», promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 12 del 2025;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Puglia 29 novembre 2024, n. 39 (Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026) e dell'art. 240 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 97, commi primo e quarto, e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 29 gennaio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.