

Sentenza: 6 giugno 2023, n. 155

Materia: sanità pubblica: personale sanitario – servizio sanitario regionale - lea; impiego pubblico (impiego regionale)

Parametri invocati: artt. 81, 97, commi secondo e quarto, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 13, commi 11, 20, 21, 57 e 92, e art. 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).

Esito:

- 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);
- inammissibili o non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 11, 20, 21, 57 e 92, e dell'articolo 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 articoli 81, 97, commi secondo e quarto, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

La Corte costituzionale esamina tutte le questioni sollevate dall'Avvocatura dello Stato e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 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) poiché la disposizione si pone in contrasto con gli articoli 81 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009 recante (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010), 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 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.

Difatti, secondo il disposto dell'articolo 2, comma 80 della legge 191/2009, 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. 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).

La Corte esamina nel merito anche le questioni relative all'articolo 13, commi 20, 21 e 57 in riferimento all'articolo 117, secondo comma lettera l) della Costituzione. Il ricorrente ritiene che le disposizioni impugnate estendendo l'ambito di applicazione dell'articolo 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'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, ponendosi in contrasto con l'articolo 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici contrattualizzati.

Secondo la Corte, invece, le disposizioni impugnate non contengono, 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), della Costituzione. Esse si limitano ad operare, invece, un espresso rinvio all'articolo 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).

La questione di legittimità costituzionale, quindi, non è fondata.

Ugualmente non è fondata 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 articoli 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. La Corte, invece, evidenzia come dall'analisi del relativo capitolo di bilancio, risulta 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 fa gravare sul fondo sanitario regionale la relativa spesa, ma che fa riferimento al fondo sociale del bilancio regionale.

Per tutte le altre questioni sollevate relativamente all'articolo 13, commi 11, 20, 21 e 57 e all'articolo 20, comma 1, lettera l) della legge della Regione Siciliana 16/2022, in riferimento all'articolo 81, all'articolo 97, commi secondo e quarto, e all'articolo 117, commi secondo, lettera l), e terzo della Costituzione, la Corte costituzionale dichiara la loro inammissibilità in quanto formulate in modo generico e assertivo.

In particolare, per le questioni aventi ad oggetto l'articolo 13, comma 11, la Corte richiama precedenti sentenze con cui evidenzia *«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 legge regionale 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*. Pertanto, le questioni aventi ad oggetto l'articolo 13, comma 11, della legge regionale Siciliana n. 16 del 2022 devono essere dichiarate inammissibili in quanto formulate in modo generico e assertivo.

Ad analoghe conclusioni si deve pervenire per le questioni promosse, in riferimento agli articoli 81 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 2, comma 80, della legge 191/2009, nei confronti delle disposizioni dell'articolo 13, commi 20, 21 e 57, della legge regionale Siciliana n. 16/2022, 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'articolo 5, comma 8, della legge regionale 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.

Anche la questione promossa relativamente all'articolo 20, comma 1, lettera l) deve essere dichiarata inammissibile in considerazione dell'insufficienza della motivazione e dell'incompleta ricostruzione del quadro normativo, poiché il ricorrente fa riferimento al piano di rientro dal disavanzo sanitario in termini del tutto generici senza alcuna motivazione per cui sarebbero violati i vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario.