

Sentenza: 7 luglio 2022, n. 190

Materia: pubblico impiego, ordinamento civile, bilancio, coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 32, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere e), l) e m), e terzo, e 118, primo comma, Cost.; artt. 14, lettera q), e 17, comma 1, lettera c), dello Statuto della Regione Siciliana)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto:

- artt. 5, comma 1, lettera f), 14, 50 e da 53 a 57 della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale*)
- art. 14 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29 (*Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie*)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

La sentenza in oggetto definisce il ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso varie disposizioni della Regione Sicilia, contenute nella l.r. n. 9/2021 e nella successiva l.r. di modifica, n. 29/2021.

Viene esaminato in primo luogo l'art. 5, comma 1, lettera f) della l.r. n. 9/2021 con il quale si attribuisce al personale del comparto in servizio, a tempo indeterminato e determinato, presso l'ufficio speciale - C.U.C. (Centrale Unica di Committenza) "una retribuzione annua sostitutiva dei premi di cui al comma 4 dell'articolo 90 del CCRL vigente, nelle misure riconosciute dall'articolo 94 del CCRL vigente al personale del comparto in servizio presso l'UREGA. Trova, altresì, applicazione il comma 2 dell'articolo 94 del CCRL vigente"»

La Corte ritiene la norma illegittima ricordando come, a seguito del d.lgs 165/2001, il rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni è stato contrattualizzato, ed è stato superato il precedente modello che demandava la costituzione e gestione del rapporto di lavoro pubblico ad atti unilaterali della pubblica amministrazione.

L'art 45 del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede infatti, che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi, i quali stabiliscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati: a) alla performance individuale; b) alla performance organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione; c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute. Per quanto di più diretto interesse nel caso di specie la norma stabilisce che per l'erogazione del salario accessorio, al fine di premiare il merito e la performance dei dipendenti, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, sono destinate apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro.

Secondo la giurisprudenza costante della Corte, richiamata nella sentenza in esame:

- la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra nella materia «ordinamento civile», attribuita in via esclusiva al legislatore statale dall'art. 117, comma 2, lettera l), Cost., con la conseguenza che le Regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti privati;

- la materia dell'ordinamento civile investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro;
- i principi desumibili dal d.lgs. n. 165/2001 costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e si impongono, proprio in ragione della loro rilevanza economico-sociale, anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano;

Pertanto la disposizione in esame risulta attribuire indebitamente in via unilaterale al personale regionale oggetto della norma, una competenza economica in sostituzione dei premi previsti dal contratto collettivo regionale di lavoro vigente, così sottraendo la relativa regolamentazione alla negoziazione con le parti interessate, prerogativa riservata dalla legge statale alla contrattazione collettiva. Da qui l'invasione della competenza legislativa dello Stato nella materia «ordinamento civile» e la conseguente illegittimità costituzionale della disposizione.

Illegittimo è anche l'art. 14 della l.r. 9/2021 che prevede il riconoscimento dell'anzianità di servizio prestato presso le amministrazioni di provenienza per il personale già trasferito all'Agenzia regionale per i rifiuti e le acque e transitato nei ruoli dell'Amministrazione regionale, con la conseguente equiparazione di tale servizio a quello prestato presso l'amministrazione regionale ed effetti economici decorrenti dal 1° gennaio 2021.

La disposizione è in contrasto con l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 perché non indica l'onere a regime derivante dall'impugnato art. 14, e ne rinvia la quantificazione alla legge di bilancio.

La violazione dell'art. 38 d. lgs. 118/2011, norma interposta, determina la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici".

La programmazione finanziaria statale e la redazione della manovra di stabilità, presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei (sentenza n. 184 del 2016). E la mancata considerazione degli oneri a regime vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto se si tratta di spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici".

"Ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (ex multis, sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013). In tal senso, già l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) stabilisce che le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. Anche le autonomie speciali sono tenute, difatti, a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost."

Altra disposizione oggetto di impugnazione è l'articolo 50 della l.r. 9/2021 che la Corte ritiene prevedere opzioni incompatibili con la disciplina dei rapporti con specialisti ambulatoriali interni, veterinari e altre professionalità sanitarie (biologi, chimici, psicologi), contenuta nell'Accordo collettivo nazionale 31 marzo 2020, accordo al quale è demandata, dall'art. 8 d.lgs 502/1992, la disciplina dell'incremento orario degli specialisti ambulatoriali.

In base all'Accordo, l'Azienda sanitaria, in relazione alle disponibilità, deve individuare l'avente diritto all'incremento orario nel rigoroso rispetto dei soli criteri dallo stesso previsti, criteri che non possono essere modificati con legge regionale.

La disposizione impugnata prevede, invece, il requisito della previa titolarità di incarico quinquennale, del tutto assente nell'Accordo.

La giurisprudenza costituzionale è ferma nel riconoscere che la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, a seguito della privatizzazione, rientra nella materia "ordinamento

civile” e spetta in via esclusiva al legislatore nazionale e pertanto *“il legislatore regionale ha quindi esercitato una competenza nella materia «ordinamento civile» riservata in via esclusiva al legislatore statale dall’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Non rileva, infatti, che l’art. 14, lettera q), dello statuto regionale assegni alla Regione Siciliana la competenza legislativa sullo stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari regionali perché è evidente che tale prerogativa deve essere rispettosa del quadro normativo statale. Pertanto l’art. 50 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 è costituzionalmente illegittimo”*.

Vengono quindi esaminati gli articoli 53, 54 e 55 le cui censure afferiscono alla determinazione dei LEA. Pertanto la Corte premette all’esame delle disposizioni un sintetico ma chiaro riassunto del riparto di competenze al riguardo.

L’articolo 53 della l.r. 9/2021 prevede l’erogazione di un farmaco innovativo (Zolgensma) in difformità dai casi individuati nella determinazione dell’AIFA n. 277 del 21 marzo 2021.

Afferma la Corte che la determinazione dell’AIFA rappresenta un vincolo per le Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto individua i criteri di rimborsabilità dei farmaci innovativi, ai sensi dell’art. 1, comma 4-bis, del d.l. n. 536 del 1996, come convertito.

Rileva poi che la Regione Sicilia si trova in fase di “Programma di consolidamento e sviluppo”, e pertanto non può erogare prestazioni sanitarie “extra-LEA”, e che la disposizione in esame, erodendo le risorse necessarie al finanziamento esclusivo delle prestazioni essenziali, determina conseguentemente e congiuntamente la violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost.

La vincolatività del Programma operativo di consolidamento e sviluppo 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).

Inoltre con riguardo alla fattispecie in oggetto, a fronte della peculiare natura del farmaco in questione, la Corte ribadisce che *“un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l’elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati» (sentenza n. 8 del 2011; nonché, in tal senso, sentenze n. 338 del 2003, n. 26 del 2002 e n. 185 del 1988).”*

Con riguardo all’art. 54, commi 2 e 3, che prevede l’esclusione dalla partecipazione al costo del cosiddetto NIPT test (screening prenatale) effettuato presso i centri regionali per le donne residenti in Sicilia e autorizza una spesa a carico del sistema sanitario nazionale pari a euro quattro milioni per l’adeguamento di strutture e impianti a ciò finalizzati, la Corte rileva che tali indagini diagnostiche, non sono inserite nell’elenco di cui all’Allegato 10/C al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 (*Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all’articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*).

Detto allegato costituisce la fonte che determina le prestazioni specialistiche esenti rientranti nella diagnostica prenatale e non comprende il test NIPT: pertanto la prestazione individuata dalla norma impugnata rappresenta un livello ulteriore di prestazioni, erogabili dalle Regioni a carico del sistema sanitario regionale a condizione che non si trovino in piano di rientro o, comunque sia, non siano sottoposte a misure di monitoraggio equiparabili a tale piano (da ultimo, sentenza n. 161 del 2022) e rappresentano quindi un livello di assistenza ulteriore, che la Regione non può erogare, ai sensi degli accordi sottoscritti con il piano di rientro.

Da qui la fondatezza della questione in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., e la lesione degli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione all’art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, in conseguenza dell’erosione delle risorse disponibili afferenti al capitolo relativo ai LEA, per il finanziamento dei macchinari; nonché per la copertura delle ulteriori prestazioni che comunque la Regione intenderebbe erogare, non essendo quantificato l’onere relativo.

Analoghe considerazioni determinano la dichiarazione di illegittimità dell'art. 55 l.r. 9/2021 che autorizza l'Assessore alla salute a consentire la prescrivibilità di alcuni farmaci antinfiammatori non-steroidi in fascia A, a carico del Servizio sanitario nazionale per patologie non incluse nell'apposito elenco elaborato dall'AIFA.

La disposizione configura un livello ulteriore di assistenza sanitaria, che le Regioni possono erogare con oneri a carico del bilancio regionale ad una duplice condizione: l'assenza del piano di rientro, la separata evidenziazione nel bilancio regionale.

Essendo la Regione Sicilia in vigore del piano di monitoraggio, la sottrazione di risorse dal capitolo vincolato all'erogazione dei LEA per destinarle a prestazioni non rientranti nei relativi elenchi, determina la violazione della competenza esclusiva dello Stato a fissare i LEA, nonché dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute, adottati dallo Stato con le richiamate norme interposte, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Dal che consegue l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale.

Viene quindi esaminata l'impugnativa relativa all'art. 56 l.r. 9/2021 con la quale viene assegnato all'ufficio della Rete mediterranea per la salute degli animali (REMESA) con sede in Palermo, presso l'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, un contributo pari a euro 250 mila, per l'esercizio finanziario 2021, per lo svolgimento di attività istituzionale, e vengono posti i relativi oneri a carico «delle risorse destinate al finanziamento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale».

La Corte ritiene necessario premettere la ricostruzione del contesto normativo di riferimento tanto degli istituti zooprofilattici sperimentali (IZS), quanto del REMESA, nonché i profili costituzionali del Fondo sanitario nazionale, nella quota vincolata agli IZS.

Gli IZS sono enti che fanno parte del SSN e, per le funzioni che svolgono (si pensi a quelle di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria: sentenza n. 173 del 2014), intersecano diversi ambiti materiali, sui quali insistono, competenze legislative esclusive statali e concorrenti (quali la profilassi internazionale, la tutela della salute, la prevenzione e la ricerca).

Lo stesso riparto delle funzioni amministrative correlate al funzionamento degli IZS denota tale commistione di competenze, posto che non sono state oggetto di devoluzione completa alle Regioni, permanendo in capo al Governo quelle relative all'esercizio delle competenze legislative esclusive (da ultimo, sentenza n. 234 del 2021).

Tale concorrenza di competenze si riflette anche sul sistema di finanziamento degli IZS in quanto il fondo per gli IZS viene istituito con legge statale come quota vincolata del Fondo sanitario nazionale, ma la sua quantificazione e, soprattutto, la sua ripartizione prevedono una fase concertativa con la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Con delibera CIPE 14 maggio 2020, n. 20 (Fondo sanitario nazionale 2020 - Riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale) sono state recepite le diverse intese acquisite nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La Tabella B, contenuta nell'Allegato 2 alla citata delibera CIPE del 14 maggio 2020, intitolata «FSN 2020 – riparto tra le Regioni di alcune poste a destinazione vincolata o per attività non rendicontate dalle aziende sanitarie delle disponibilità finanziarie per il servizio sanitario nazionale», individua, fra gli enti destinatari delle menzionate risorse vincolate, da un lato «Regioni e Province autonome», dall'altro gli «Istituti Zooprofilattici Sperimentali».

La stessa destina complessivamente all'IZS della Sicilia la somma di euro 23.230.071, di cui euro 22.236.637 sono vincolati al funzionamento dell'IZS (il restante per gli oneri contrattuali del personale IZS degli anni precedenti).

La norma regionale impugnata prevede di destinare all'ufficio palermitano del REMESA la somma di euro 250 mila, mediante impiego delle risorse «destinate al finanziamento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale» e quindi destina risorse vincolate al funzionamento degli IZS ad un soggetto diverso (l'ufficio palermitano del REMESA) e per uno scopo diverso (attività istituzionali di detto ufficio).

Ne risulta evidente il contrasto con i vincoli di destinazione stabiliti dal legislatore statale e la conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Altra impugnazione riguarda l'art. 57 che autorizza l'Assessorato regionale dell'agricoltura ad avviare progetti innovativi per sopperire alle richieste derivanti dal rapporto di fabbisogno accertato dalle autorità sanitarie nazionali di produzione di "cannabis terapeutica".

La Corte richiama quanto già più volte affermato con riguardo a norme regionali di analogo contenuto: la disciplina autorizzatoria statale in materia di coltivazione di stupefacenti «rientra tra i principi fondamentali in materia di tutela della salute, essendo posta a garanzia di un diritto fondamentale della persona» (sentenza n. 141 del 2013).

Le funzioni amministrative in materia di autorizzazione alla coltivazione di cannabis a scopo terapeutico, sono attribuite al livello centrale al fine di garantire un adeguato livello unitario di tutela della salute su tutto il territorio nazionale (art. 17, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990)

Spettano all'Ufficio centrale stupefacenti del Ministero della salute le competenze amministrative relative all'impiego di sostanze stupefacenti a fini medici, posto che tali funzioni sono state espressamente escluse dalla devoluzione alle Regioni ai sensi dell'art. 112, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

La disposizione regionale in esame prevede una autorizzazione ex lege dell'Assessorato all'agricoltura per l'avvio di progetti sperimentali, assimilabile a una sorta di "autorizzazione preventiva", che però, per quanto ora richiamato, esula del tutto dalle competenze regionali.

Viene infine esaminato l'art. 14 della l.r. n. 29/2021 (impugnato con successivo ricorso) che – per il rilancio dell'economia della Sicilia mediante il ripristino dei flussi turistici post pandemia Covid - autorizza per l'esercizio finanziario 2021 l'ulteriore spesa per complessivi euro 1.061.600,00 per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura.

La Corte richiama i contenuti dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, norma che, secondo consolidata giurisprudenza, "*pone un limite generale al trattamento economico del personale pubblico e ha natura di principio di coordinamento della finanza pubblica, essendo tale spesa una delle più frequenti e rilevanti cause di disavanzo pubblico (sentenze n. 212 e n. 20 del 2021, n. 191 del 2017, n. 218 del 2015 e n. 215 del 2012)*".

La Regione non può quindi effettuare integrazioni e incrementi che vadano in senso opposto all'armonizzazione che ispira la predetta norma interposta.

La previsione di maggiori oneri da destinare ai trattamenti economici del personale si pone in netto contrasto con gli obiettivi di finanza pubblica, oltre che con lo specifico obiettivo di riduzione della spesa per il personale, che la Regione si è prefissata in accordo con lo Stato, come recepito anche nel «Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021» ed allegato alla legge di approvazione del bilancio di previsione della Regione.

La riduzione del trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, rappresenta una delle condizioni contenute nel richiamato piano di rientro e la disposizione regionale che destina, invece, un maggiore importo per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione alle norme interposte.