

Sentenza: 24 settembre 2024, n. 197

Materia: tutela della salute, ordinamento civile

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Artt. 49, 57, comma 6, 71, comma 1 e 3, 83, comma 2, e 138 della legge della Regione Sicilia 31 gennaio 2024, n. 3 (Disposizioni varie e finanziarie).

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 49, dell'art. 57, comma 6, dell'art. 71, comma 1, della legge in oggetto;
- 4) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3, e dell'art. 138 della legge in oggetto;
- 6) cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 2, della legge in oggetto.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto alcune disposizioni della l.r. Sicilia n. 3/2024.

Le censure del ricorrente si incentrano sulla ritenuta violazione del riparto costituzionale delle competenze tra Stato e regioni, in riferimento, in particolare, all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., evocato sotto vari profili con riguardo alle diverse disposizioni regionali oggetto di impugnazione, nonché sul denunciato *vulnus* all'art. 81 Cost., in materia di copertura delle leggi di spesa.

La prima questione riguarda l'art. 49 della legge in oggetto che, al fine di «fronteggiare i maggiori costi derivanti dall'esercizio delle funzioni rese», stabilisce un adeguamento delle tariffe per le prestazioni poste in essere dalle strutture adibite alla riabilitazione di alcune categorie di soggetti fragili e per quelle rese dai centri dialisi. Gli aumenti sono previsti, rispettivamente, nella misura del 7 e del 2 per cento, in entrambi i casi «a valere sui fondi del servizio sanitario regionale».

Il ricorrente deduce la violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., «in materia di copertura di leggi di spesa e coordinamento della finanza pubblica». Le censure muovono dalla considerazione del piano operativo e della relativa cornice economico-finanziaria che assistono l'attuale situazione di rientro della Regione Siciliana dai disavanzi della spesa sanitaria. Si rileva nel ricorso che detta Regione, in quanto tuttora sottoposta al piano di rientro, «non può erogare livelli ulteriori di assistenza rispetto a quelli previsti dalla normativa statale», a norma dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009. Si richiama, altresì, l'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, che prevede la remunerazione delle prestazioni, rese dalle strutture private accreditate, secondo il sistema delle tariffe massime, predefinite con provvedimento statale (adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome) e calcolate sulla base dei costi standard di produzione.

Nel quadro così richiamato, il ricorrente si duole della determinazione delle percentuali di aumento delle tariffe, di cui all'impugnata disposizione regionale, denunciando la mancanza di elementi informativi (con riguardo ai criteri di calcolo utilizzati per la quantificazione degli adeguamenti e alle relative "fonti-dati") sufficienti a valutarne la correttezza sulla base dell'art. 8-

sexies del d.lgs. n. 502 del 1992. Si richiamano, in particolare, le modalità di calcolo delle tariffe indicate dai commi 3 e 5 di quest'ultima disposizione, riconoscendo la possibilità che, in base a dette norme, le regioni stabiliscano «variazioni tariffarie» purché nel rispetto della «surrichiamata normativa specifica in materia tariffaria» e ferma restando «la garanzia dell'equilibrio economico finanziario dello stesso S.S.R.», vieppiù per le regioni, come quella Siciliana, che devono sottostare al piano di rientro.

La Corte ha ritenuto tale questione fondata. A suo giudizio, infatti, l'aumento delle tariffe, previsto a carico del bilancio regionale, non è in linea con i valori nazionali di riferimento e si traduce in una spesa sanitaria ulteriore rispetto agli esborsi concordati in sede di approvazione del Piano di rientro, dal quale discende la cornice economico finanziaria in cui la Regione si deve muovere.

Il ricorrente ha poi impugnato l'art. 57, comma 6, della legge in oggetto, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in relazione agli artt. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2019 e 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016, questi ultimi evocati quali «norme interposte».

La disposizione impugnata prevede che, nelle more dell'adozione del decreto ministeriale di cui al comma 6 dell'art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016, chiamato a fissare i compensi massimi degli amministratori e dei dipendenti delle società controllate, si applicano le disposizioni di cui al d.p.c.m. n. 143 del 2022, riguardante i compensi per i componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli enti pubblici.

Secondo il ricorrente in tal modo si estenderebbe l'applicabilità del menzionato regolamento governativo agli organi amministrativi delle società pubbliche sottoposte a vigilanza e/o controllo della Regione, in contrasto con la norma interposta evocata che espressamente esclude dette società dall'ambito di applicazione della disciplina regolamentare.

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata anche tale questione. Infatti, con riferimento alla disciplina delle società a partecipazione pubblica, la Corte ha chiarito che gli aspetti inerenti ai «compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti, [al]la puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, [e al]le previsioni sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale» (sentenza n. 191 del 2017).

In tale quadro, sono da ricondurre alla predetta competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 153 del 2022) anche le previsioni, destinate ad applicarsi a regime, di cui all'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, le quali demandano al Ministro dell'economia e delle finanze l'adozione di un decreto contenente «indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce» per la classificazione delle società a controllo pubblico.

La Corte, sebbene vi sia un oggettivo intreccio con profili che coinvolgono la materia del coordinamento della finanza pubblica, ha ritenuto prevalente la materia dell'ordinamento civile tutte le volte in cui la disciplina oggetto di esame, come accade per quella afferente ai predetti compensi, sia volta a regolare «aspetti eminentemente privatistici, connessi al rapporto negoziale che si instaura tra le società a controllo pubblico e un'ampia platea di soggetti», dovendosi far fronte all'esigenza di apprestare una disciplina uniforme a livello nazionale (sentenza n. 191 del 2017).

In considerazione di ciò, la Corte ha ritenuto che l'art. 57, comma 6, della legge in oggetto abbia violato il riparto delle competenze legislative, per aver esteso alle società pubbliche una disciplina regolamentare (quella dettata dal d.P.C.m. n. 143 del 2022) che la legge dello Stato, unica competente in materia, ha invece espressamente escluso e ne ha pertanto dichiarato la sua illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

È stato poi impugnato inoltre anche l'art. 71, commi 1 e 3, della legge in oggetto per violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992 e all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

Il comma 1 dell'art. 71 ha esteso, fino al 2026, la particolare «indennità di funzione» introdotta, durante il periodo dell'emergenza pandemica, in favore delle strutture private accreditate con il Servizio sanitario regionale. Tale misura, che ha consentito l'erogazione di prestazioni sanitarie oltre il budget annuale concordato con il Servizio sanitario regionale, era stata stabilita dalla

precedente legge della Regione Sicilia, la n. 9 del 2020, per il solo triennio 2020-2022, in conformità ad analoghe previsioni nazionali, legate alla emergenza pandemica, con l'obiettivo di garantire un regolare flusso di cassa e mantenere la continuità del servizio.

Il ricorrente lamenta che l'estensione temporale di tale disciplina determinerebbe «una surrettizia remunerazione “pubblica” di prestazioni extrabudget», non consentita dall'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992. Ne deriverebbe un'inappropriata utilizzazione di risorse, altrimenti non riconoscibili, a carico del SSN, in contrasto anche con il piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Si sottolinea nel ricorso il carattere vincolante del predetto piano per la Regione Siciliana, che non può erogare livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale. Le disposizioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario, contenenti i vincoli che esprimono i principi di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa statale, sarebbero volte a preservare l'equilibrio economico sanitario regionale, non potendosi ritenere ammissibile, pena altrimenti la violazione dell'art. 81 Cost., un incremento dei costi non quantificato come quello generato dalla norma censurata.

Il comma 3 dell'art. 71 della legge regionale impugnata consente invece il riconoscimento, in favore delle Residenze sanitarie assistenziali accreditate con il servizio sanitario regionale, della parte fissa delle spese per il personale.

Il ricorrente denuncia il contrasto di questa disposizione con gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992. La norma interposta evocata non consentirebbe la remunerazione di singoli fattori produttivi, e dei relativi costi, delle strutture accreditate con il SSR (nel caso di specie, come recita la norma, si tratta della «parte fissa di spese connesse al personale dipendente e convenzionato contrattualizzato per struttura, in proporzione ai posti letto accreditati»), ma stabilirebbe la remunerazione delle prestazioni erogate secondo l'ammontare globale predefinito, o budget, indicato negli accordi contrattuali di cui all'art. 8-*quinquies* della medesima fonte nazionale.

La Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità relativa al comma 1 dell'art. 71 della legge in oggetto per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la legge regionale disponendo l'estensione della misura oltre i limiti temporali legati al periodo dell'emergenza è venuta meno ai vincoli discendenti dal sistema nazionale del budget di spesa, illegittimamente ampliando gli esborsi a carico del bilancio regionale, già in equilibrio precario.

Come ricordato in altre occasioni dalla Corte, in tema di prestazioni extrabudget, l'osservanza del tetto di spesa sanitaria rappresenta un vincolo ineludibile nei confronti dei soggetti operanti nel sistema, che costituisce la misura delle prestazioni che il Servizio sanitario nazionale può erogare e che può permettersi di acquistare da ciascun erogatore privato, nell'obiettivo di razionalizzazione della spesa pubblica e di raggiungimento di una situazione di equilibrio finanziario (sentenza n. 76 del 2023, punto 6.1.2. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, *ex plurimis*, anche Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 5 aprile 2024, n. 9100, che richiama, tra le altre, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 13 settembre 2021, n. 6264; e, più recentemente, in termini, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 18 aprile 2023, n. 3876).

Al contempo, il censurato meccanismo della legge siciliana, nel combinarsi della previgente disciplina regionale e di quella successiva impugnata, realizza una impropria “dilatazione” dei tempi di restituzione dell'anticipazione maturata dalle strutture accreditate nel 2020, secondo una logica, già censurata dalla Corte in altra recente occasione, improntata all'ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana «la quale, anziché recuperare il disavanzo precedente, può così effettuare nuove spese prive di idonea copertura, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri ai fini del ripristino del turbato equilibrio» (sentenza n. 120 del 2024, punto 6 del *Considerato in diritto*).

La Corte ha pertanto condiviso l'ulteriore censura del ricorrente incentrata sulla vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario, la quale, come sopra già rimarcato, costituisce «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)» (sentenza n. 155 del 2023, punto 7 del *Considerato in diritto*; più recentemente, tra le altre, sentenza n. 1 del 2024).

Al contrario, non è stata ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento al comma 3 dell'art. 71 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dell'art. 81 Cost., poiché si trattava di spese coperte dal sistema del budget. In questo caso, infatti, la legge siciliana ha stabilito che tali spese, pur sempre a carico del bilancio regionale, sono riconosciute “senza ulteriori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito del budget assegnato in sede di contrattualizzazione”, in tal modo fornendo espressa garanzia che non vi saranno spese ulteriori rispetto a quelle programmate.

Oggetto di censura, infine, è stato l'art. 138 della legge in oggetto, per violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito.

Questa disposizione, “...al fine di garantire il funzionamento delle case della comunità e degli ospedali di comunità..”, ha sancito l'aumento annuale del 15 per cento dei limiti di spesa destinati al personale degli enti del Servizio sanitario regionale.

Secondo il ricorrente, il legislatore regionale, discostandosi dalle previsioni della norma statale interposta, avrebbe esorbitato dalle proprie competenze, per non aver rispettato i principi di programmazione e contenimento della spesa pubblica quanto ai costi del personale.

La Corte non ha ritenuto fondata tale questione, in quanto la disposizione impugnata è arricchita da un sistema di richiami alla legge nazionale che consente di escludere che sia prevista una deroga ai criteri di programmazione statale sul contenimento della spesa riferita all'aumento del costo del personale degli enti del Servizio sanitario regionale.

La piena *relatio* alla normativa statale, quanto ai livelli di spesa massima che non sono valicati, determina, poi, la non fondatezza altresì della censura inerente alla violazione dell'art. 81 Cost.