

dell'art. 117, c. 2, lett. e), Cost (2), in relazione alla “norma interposta” di cui all'art. 20 d.lgs. n. 118/2011, e di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost. (3).

(2) Tra le ultime, Corte cost. n. 233/2022 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, c. 2, lett. e) ed m), Cost., l'art. 6 della l. reg. Siciliana n. 3/2016 che – con riguardo al prestito sottoscritto tra il Ministero dell'economia e la Regione Siciliana, finalizzato all'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005 – autorizza la copertura delle quote residue di capitale e interessi, a decorrere dal 2016, mediante il Fondo sanitario. La disposizione censurata (a seguito della questione di legittimità costituzionale sollevata, in via incidentale, dalla Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione) viola la competenza esclusiva statale, nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, c. 2, lett. e, Cost.), considerato che correla ad una entrata specificatamente sanitaria, come il Fondo sanitario, una spesa invece estranea a tale ambito, alterando così la struttura del perimetro sanitario prescritto dall'art. 20 d.lgs. n. 118/2011; inoltre, la disposizione in esame viola la competenza esclusiva statale nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.), poiché all'onere per la restituzione del prestito allo Stato – che rappresenta spesa non sanitaria – è data copertura con le specifiche risorse destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei Lea, distraendole così dalla loro originaria finalità. Su di essa, C. Chiappinelli, *Rilevanza costituzionale della perimetrazione contabile sanitaria a tutela dei livelli essenziali di assistenza*, in <www.rivistaiusetsalus.it>, 30 dicembre 2022.

(3) Tra le ultime, Corte cost. n. 76/2023, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, c. 3, Cost., l'art. 13, c. 55, secondo periodo, l. reg. Siciliana n. 13/2022 che prevede che per l'anno 2022 i trasferimenti *extra-budget* in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale siano calcolati sul consolidato dell'anno 2019. Ad avviso della Corte, il principio della programmazione della spesa sanitaria – che si è progressivamente imposto nella legislazione sanitaria, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica ed una razionalizzazione del sistema sanitario (cfr. Corte cost. n. 248/2011 e n. 200/2005; tra le altre, n. 94/2009 e n. 257/2007) – va ascritto alla categoria dei principi che, nella materia del coordinamento della finanza pubblica, vincolano anche le autonomie speciali, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica e una razionalizzazione del sistema sanitario. L'attuale quadro ordinamentale impone che le regioni sono tenute a cooperare al raggiungimento di un delicato punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa orientata al perseguimento dell'interesse pubblico. Le disposizioni del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e s.m.i., si configurano quali norme di principio della legislazione statale dirette a garantire a ciascun individuo il diritto alla salute come un diritto costituzionale condizionato nella sua concretizzazione nei termini delineati dal legislatore ordinario. Il bilanciamento dell'interesse tutelato del diritto alla salute con gli altri interessi costituzionalmente protetti deve essere realizzato dal legislatore alla luce dei limiti oggettivi derivanti dalle risorse organizzative e finanziarie di cui si dispone al momento. In tale contesto, le (eventuali) prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato possono essere remunerate secondo il meccanismo della regressione tariffaria ovvero di riduzione delle tariffe all'aumento delle prestazioni erogabili (art. 8-*quinquies*, c. 2, lett. e-*bis*). Nella sentenza citata, la Corte costituzionale ha, inoltre, dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, c. 3,

Finanziamento sanitario regionale ed erogazione dei Livelli essenziali di assistenza in relazione ai principi di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica

La Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sulle disposizioni emanate dalla Regione Siciliana nell'ambito del finanziamento sanitario regionale e delle spese necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai Livelli essenziali di assistenza (Lea) in riferimento alla violazione dei principi fondamentali (1) in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici ai sensi

(1) La riforma costituzionale del 2012 ha modificato, tra le altre cose, l'art. 117 Cost., in tema di riparto della funzione legislativa fra Stato e regioni, prevedendo che la materia relativa all'“armonizzazione dei bilanci pubblici” fosse ricondotta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (c. 2), mentre quella del “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” rimanesse oggetto di potestà legislativa concorrente (c. 3). Sull'inquadramento generale del riparto competenziale in relazione ai principi di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, v. E. Tomassini, *Il difficile cammino delle autonomie territoriali nel riparto competenziale dell'art. 117, secondo comma, lett. e), e terzo comma della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2023, 2, 7.

Prima di esaminare il percorso logico-giuridico seguito dalla Corte nella sentenza in commento, occorre ripercorre, brevemente, gli esiti della sentenza n. 172/2018, con cui la Consulta ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, c. 3, Cost., l'art. 54 della l. reg. Siciliana 11 agosto 2017, n. 16, che aggiunge i cc. 2-ter e 2-quater all'art. 90 della l. reg. Siciliana n. 6/2001, qualificando l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (Arpa) quale ente del settore sanitario.

L'attribuzione all'Arpa della natura di ente sanitario viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, da ritenersi direttamente connesso al principio di coordinamento della finanza pubblica – sulla base di quanto già rilevato, in molteplici occasioni, dalla Corte, – considerato che l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa (*ex multis*, n. 203/2008 e n. 193/2007). La conclusione a cui è pervenuta la Corte trova fondamento sotto un duplice profilo: da un lato, le funzioni di competenza dell'Arpa sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie *stricto sensu* e, anche alla luce dei principi posti dalla l. n. 132/2016, il sistema complessivo (finanziamento, qualificazione e controllo) delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario; dall'altro, l'inserimento di un ente, estraneo alle prestazioni di assistenza sanitaria, nel novero degli enti sanitari, implicando l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi in contrasto con gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro (a cui è sottoposta la Regione Siciliana), viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, tanto più che la materia di assistenza sanitaria rientra tra quelle rispetto alle quali la regione può esercitare la propria competenza legislativa entro i li-

Cost., l'art. 13, c. 91, l. reg. Siciliana n. 13/2022, nella parte in cui prevede che la procedura di stabilizzazione ivi prevista possa avvenire “anche in deroga” (anziché “in coerenza”) con il piano triennale di fabbisogno di personale, nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, nonché nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *pro tempore*. Per la Corte, l'art. 1, c. 268, lett. b), l. 30 dicembre 2021, n. 234, costituisce previsione diretta a contenere la spesa pubblica per il personale entro limiti ragionevoli, da ricondurre ai principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, e, dunque, vincolante anche per le autonomie speciali. Il legislatore regionale, dunque, non poteva incidere sui profili delineati dal legislatore statale (che ha individuato il punto di equilibrio fra opposte esigenze tramite la fissazione di tre criteri: 1) coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale; 2) limite soggettivo (quanto ai ruoli sanitario e socio-sanitario); 3) limite temporale), in quanto – valorizzando la norma interposta – è consentito soltanto di dare attuazione alla procedura prevista dalla normativa statale nel rispetto dei limiti da essa indicati.

miti dei principi e degli interessi generali delineati dalla legislazione statale.

Con riferimento alla sentenza in esame, occorre preliminarmente evidenziare che l'instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale (in via incidentale) è stato sollevato dalla Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione Siciliana, nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2020, con ord. n. 1/2023/Pari, iscritta al n. 41 del reg. ord. 2023 (4).

Nell'ambito del giudizio in esame è intervenuto anche il Procuratore generale della Corte dei conti che, nel richiamare le pronunce della Consulta (nn. 184 e 90/2022) – che hanno affermato l'ammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti – evidenzia che l'esito del giudizio di legittimità costituzionale sarebbe suscettibile di incidere sul potere del Pubblico ministero contabile di agire in giudizio per la tutela degli interessi dell'intera collettività alla corretta gestione delle risorse pubbliche e, in particolare, sul potere di impugnare la decisione di parificazione del rendiconto generale regionale (5). Tut-

(4) La legittimazione della Corte dei conti quale giudice *a quo* – nel sollevare questione di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 1 l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 l. 11 marzo 1953, n. 87 – nell'ambito dello svolgimento delle funzioni di parificazione dei rendiconti regionali, a norma dell'art. 1, c. 5, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dall'art. 1, c. 1, l. 7 dicembre 2012, n. 231, è stata costantemente ammessa dalla Corte costituzionale in plurime occasioni (*ex multis*, n. 181/2015, n. 89/2017, n. 196/2018, nn. 138 e 146/2019, nn. 112 e 244/2020, nn. 215 e 235/2021, n. 253/2022). Ad avviso della Consulta, “la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria, giacché, nella parifica del rendiconto regionale, ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale, in una situazione analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono” (Corte cost. n. 215/2021, punto 4 del *Considerato in diritto*).

(5) Con la sentenza n. 90/2022 viene affermato che nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di norma, non è ammesso l'intervento di soggetti estranei da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi; tuttavia, non può escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto (precedenti: Corte cost. n. 259/2019, n. 230/2017, n. 107/2015). In tale prospettiva, l'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti è ammissibile, anche se svolto personalmente senza alcun patrocinio, poiché la previsione generale dell'art. 20, c. 2, l. 11 marzo 1053, n. 87 deve essere intesa che, a differenza di quanto è specificamente previsto per il Governo (rappresentato dall'Avvocato generale dello Stato) e per le altre parti (che possono affidare la propria rappresentanza e difesa soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione), per gli organi dello Stato e

tavia, l'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti è stato ritenuto inammissibile, in quanto soggetto diverso rispetto al Presidente di sezione titolare della Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, a cui va riconosciuta, nel caso di specie, la qualità di parte nel giudizio *a quo*.

La Corte ha trattato *in primis*, per ragioni di ordine logico, la questione sollevata in riferimento alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla "norma interposta" sul "perimetro sanitario" di cui all'art. 20 d.lgs. n. 118/2011 (6).

per le regioni non è richiesta una difesa professionale (precedenti: Corte cost. n. 43/2019, n. 252/2013). Su di essa (Corte cost., 11 aprile 2022, n. 90, in questa *Rivista*, 2022, 3, 191, con nota di A. Di Renzo, *La Corte costituzionale annulla la sentenza con la quale la Corte dei conti aveva accertato la responsabilità amministrativa dei consiglieri regionali di una regione autonoma che avevano votato a favore dell'approvazione di una delibera di ricapitalizzazione di società per azioni a totale partecipazione pubblica*), e in dottrina V. Carucci, *Conflitto intersoggettivo da atto giurisdizionale e garanzia di irresponsabilità dei consiglieri regionali ex art. 122, c. 4, della Costituzione. Spunti di riflessione a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 90/2022*, *ibidem*, 2, 80.

La legittimazione ad intervenire del Procuratore generale della Corte dei conti viene ulteriormente ribadita e specificata da Corte cost. n. 184/2022, poiché, nel giudizio in esame, l'oggetto immediato del conflitto è una decisione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, adottata all'esito di un giudizio instaurato per effetto del ricorso del pubblico ministero contabile avverso una decisione di parificazione. Inoltre, nella sentenza citata, la Corte costituzionale riconosce, sempre in armonia con la giurisprudenza costituzionale, l'ammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti quale ricorrente nel giudizio di parificazione e, più in generale, quale rappresentante – ai sensi dell'art. 12, c. 2, d.lgs. n. 174/2016 (codice giustizia contabile) – del pubblico ministero innanzi alle sezioni giurisdizionali d'appello della Corte dei conti e, quindi, parte nel giudizio la cui decisione è oggetto del conflitto. Su di essa, Corte cost., 22 luglio 2022, n. 184, *ibidem*, 4, 187, con nota di L. D'Ambrosio, *La parifica dei rendiconti regionali: certezza dei saldi*, e in dottrina P. Santoro, *Dall'ausiliarità all'autonomia del giudizio di parifica. Luci e ombre della sentenza costituzionale n. 184/2022 su conflitto di attribuzione*, *ibidem*, 37.

(6) Con riferimento alla qualificazione di "norma interposta" si richiama Corte cost. n. 348/2007 punto 4.5 del *Considerato in diritto*, secondo cui "La struttura della norma costituzionale [art. 117], [...] si presenta simile a quella di altre norme costituzionali, che sviluppano la loro concreta operatività solo se poste in stretto collegamento con altre norme, di rango sub-costituzionale, destinate a dare contenuti ad un parametro che si limita ad enunciare in via generale una qualità che le leggi in esso richiamate devono possedere. Le norme necessarie a tale scopo sono di rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria". Per E. Tomassini, *op. cit.*, le "norme interposte" costituiscono "una tecnica interpretativa che la dottrina costituzionalista conosce da tempo, soprattutto di fronte a quelle "materie" che tali non sono, configurandosi, piuttosto, come "funzioni"; per cui, in presenza di un perimetro sfuggente, la giurisprudenza costituzionale ha elaborato nuovi strumenti ermeneutici soprattutto di carattere teleologico, con

Il ragionamento logico-giuridico della Corte trova fondamento nel contesto ordinamentale e giurisprudenziale in cui si incardina l'art. 20 del decreto citato. Le disposizioni sul "perimetro sanitario" pongono un vincolo di destinazione delle risorse pubbliche al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, mediante la prioritaria finalità di individuare l'area del bilancio regionale costituita dalle entrate destinate al finanziamento delle spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., evitando così opacità contabile e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei Lea (7). In tale ottica, l'art. 20, c. 1, d.lgs. n. 118/2011, richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio regionale, un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di programmazione finanziaria sanitaria; per conseguire tale obiettivo, la disposizione citata impone alle regioni l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire "separata evidenza" di grandezze ivi tipizzate. Il successivo c. 2 enuncia specifiche regole contabili teleologicamente finalizzate a "garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria", prevedendo che le regioni accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate, nonché l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso (8).

L'art. 20 costituisce, quindi, "parametro interposto di costituzionalità" diretto a garantire, da un lato, la trasparenza sulle quantità e modalità di impiego di risorse destinate ai Lea, dall'altro, la loro erogazione nel tempo "assicurando il necessario delicato bilanciamento tra tutela della salute (art. 32 Cost.) ed equilibrio finanziario (artt. 81 e 119 Cost.). In tale ottica,

la conseguenza di restringere l'ambito competenziale regionale. In tale direzione operano le norme interposte, definite, secondo la dottrina e la giurisprudenza costituzionale, come di rango subordinato alla Costituzione, cui devono conformarsi, ma sovraordinato rispetto alle leggi ordinarie".

(7) Le prescrizioni dell'art. 20 d.lgs. n. 118/2011, costituiscono attuazione di principi e criteri direttivi della legge di delega n. 42/2009, diretti a prevedere l'introduzione di classificazioni di bilancio in grado di evidenziare, tra le altre grandezze, le spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, c. 2, lett. m), Cost. (all'art. 8, c. 1, lett. a, n. 1, l. 5 maggio 2009, n. 42).

(8) Le disposizioni dettate dall'art. 20 d.lgs. n. 118/2011, introducono una disciplina derogatoria rispetto a quella contabile generale, presidiata dalla c.d. competenza finanziaria potenziata, prevista per la parte ordinaria del bilancio regionale. Come evidenziato dalla giurisprudenza contabile, l'art. 20 dispone che l'accertamento e l'impegno non avvenga in base alla esigibilità giuridica del debito o del credito (competenza finanziaria potenziata), ma attraverso automatismi che non presuppongono una previa rigorosa verifica della copertura.

la Corte, richiamando propri precedenti giurisprudenziali (sent. n. 233/2022), afferma che la “norma interposta” “è specificamente funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei Lea” (9).

Le disposizioni inerenti alla “perimetrazione sanitaria” sono teleologicamente orientate a garantire sia l’adeguato finanziamento alle regioni dei Livelli essenziali di assistenza (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.) – che, secondo l’orientamento giurisprudenziale costituzionale, costituiscono «spesa sanitaria “incomprimibile”» (10) – sia ad illustrare in modo trasparente i risultati della gestione sanitaria, senza confusione con quella ordinaria.

La corretta applicazione delle disposizioni inerenti alla “perimetrazione sanitaria” consente, tra le altre cose, la corretta individuazione di quelle spese (dimensione finanziaria e attuativa dei Lea), il cui nucleo invalicabile di garanzie minime rendono effettivo il diritto fondamentale, che non possono essere finanziariamente condizionate in termini assoluti e generali, dalle altre spese, che, seppur rientranti in materia sanitaria, devono tener conto dell’equilibrio di bilancio, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica (11).

La separazione tra le prestazioni sanitarie per i Lea e le altre prestazioni sanitarie è funzionale a evitare il rischio di destinare risorse correnti, specificatamente destinate al finanziamento dei Lea, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi (12). In questo senso, l’art. 20 rappresenta “il presidio contabile” al punto di equilibrio tra la definizione e il finanziamen-

(9) Corte cost. n. 1/2024, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

(10) Corte cost. n. 62/2020, punto 4.5 del *Considerato in diritto*, afferma che, di regola la garanzia della spesa sociale genericamente considerata deve tener conto dell’equilibrio di bilancio “dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei Lea, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa”. L’effettività del diritto alla salute impone che la spesa sanitaria si colloca nell’ambito delle spese costituzionalmente necessarie, le quali sono in grado di ridurre la discrezionalità del legislatore, in quanto «una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto [fondamentale] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali [...]. È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione (sent. n. 275/2016)».

(11) Per un’analisi sui diritti finanziariamente condizionati, M. Luciani, *Lanterna magika. I diritti “finanziariamente condizionati”*, in questa *Rivista*, 2018, 1-2, 643.

(12) Corte cost., 25 giugno 2021, n. 132.

to dei Lea che, in ragione del principio di priorità della spesa costituzionalmente necessaria, deve essere assicurato con prevalenza rispetto alle altre spese e alla gestione ordinaria (13).

La determinazione, il finanziamento e l’erogazione dei Lea compongono un sistema complesso e articolato il cui equilibrio deve essere salvaguardato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua concreta attuazione (14). In tale ottica, la separazione contabile tra prestazioni sanitarie per i Lea (che, rappresenta la «spesa sanitaria “incomprimibile”») e le altre prestazioni sanitarie, deve essere attuata non soltanto nel bilancio dello Stato, ma simmetricamente garantita anche nei bilanci regionali (15) e in quelli delle aziende sanitarie, secondo le disposizioni contenute nell’art. 8, c. 1, l. n. 42/2009 (16).

L’attuazione della “perimetrazione sanitaria” può, dunque, raffigurarsi quale fase endoprocedimentale di un più ampio, strutturato e complesso procedimento, attraverso il quale viene esercitata la funzione pubblica di tutela della salute, in cui tutti gli attori coinvolti, nel pieno rispetto delle proprie specifiche competenze, sono tenuti a comportamenti idonei alla concreta attuazione della funzione pubblica stessa.

Premesso il quadro ordinamentale in cui si incardinano le disposizioni sul “perimetro sanitario”, la Corte, nella sentenza in esame, ribadisce il consolidato orientamento (*ex multis*, n. 233/2022 e n. 132/2021), secondo cui, in materia di armonizzazione dei bilanci

(13) Al fine di garantire l’effettività del diritto alla tutela della salute, le regole di bilancio impongono un imperativo obbligo di separazione, ai sensi dell’art. 20 d.lgs. n. 118/2011, dei costi ‘necessari’, inerenti alla prestazione dei Lea, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica (Corte cost. n. 62/2020).

(14) Corte cost. nn. 62 e 72/2020 e n. 132/2021. Per approfondimenti, v. Corte cost., 24 aprile 2020, n. 72, in questa *Rivista*, 2020, 3, 161, con nota di richiami di A. Iadecola.

(15) Il valore delle disposizioni inerenti al “perimetro sanitario” sono state riconosciute anche da Corte conti, Sez. riun., spec. comp., ord. 17 gennaio 2022, n. 1/Delc (punto 4.6 del *Diritto*), secondo cui l’art. 20 e la sua corretta interpretazione “sono uno snodo che connette, da un lato, regole contabili e diritti fondamentali (dimensione individuale) e dall’altro, le stesse regole e l’autonomia (dimensione comunitaria). Tale disposizione, infatti, non presidia solo interessi singolari, ma è strumento di tutela delle autonomie, perché garantisce una adeguata connessione tra risorse e funzioni (art. 119, c. 4, Cost.), in particolare garantisce che le regioni siano concretamente poste in grado di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.) e, allo stesso tempo, che esse rispondano in modo trasparente dei risultati della gestione sanitaria, senza confusione con quelle ordinaria, attraverso il saldo del perimetro sanitario (che sia affianca a quello generale reso attraverso il risultato di amministrazione). Per questa ragione l’allegato che certifica i risultati del “perimetro sanitario” costituisce un elemento essenziale del “rendiconto generale” che, ai sensi dell’art. 63 d.lgs. n. 118/2011 e dell’art. 1, c. 5, d.l. n. 174/2012, costituisce il mezzo documentale su cui si svolge il giudizio di parificazione”.

(16) Corte cost. n. 169/2017 e n. 62/2020.

pubblici, il citato art. 20 stabilisce condizioni indefettabili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai Lea (17), con l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei Lea, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi (18).

La competenza esclusiva dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.) non preclude, tuttavia, alle regioni di erogare ulteriori livelli di tutela più elevati rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale, purché le risorse finanziarie destinate all'erogazione di un maggior livello di tutela ricevano una separata evidenziazione rispetto a quelle afferenti ai Lea.

La previsione generale viene temperata dalla deroga prevista, ai sensi dell'art. 30, c. 1, terzo periodo, dello stesso d.lgs. n. 118/2011, a favore delle regioni che, gestendo in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei Lea, nonché conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio, possono legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie (19).

La disposizione regionale (art. 90, c. 10, l. reg. 3 n. 6/2001, come sostituito dall'art. 58, c. 2, l. reg. n. 9/2015), nel testo vigente *ratione temporis*, oggetto del giudizio di illegittimità costituzionale, nel prevedere che le spese per il funzionamento dell'Arpa potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nelle risorse del Fondo sanitario regionale – senza distinguere tra le spese necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai Lea e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale – si pone in netto contrasto con il “parametro interposto di costituzionalità” dell'art. 20, che impone alla regione l'obbligo di individuare una correlazione tra le risorse del Fondo sanitario regionale assegnate all'Agenzia e i Lea. In tale ottica, l'assegnazione all'Arpa di funzioni riguardanti anche l'ambito sanitario non può giustificare il mancato rispetto della disciplina statale sul “perimetro sanitario”, la quale impone di individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i Lea, pena la violazione dell'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Ad avviso della Corte non è conferente, rispetto alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice contabile, che le risorse economiche assegnate all'Arpa rappresenterebbero “un semplice trasferimento di risorse”, già destinate a coprire spese riguardanti il settore sanitario, dall'Azienda pubblica di servizi alla persona (Asp) all'Arpa, in quanto, il d.l. 4 dicem-

bre 1993, n. 496, prevedeva che l'istituzione delle agenzie regionali ambientali avvenisse “senza oneri aggiuntivi per le regioni” (art. 3, c. 2) e che a tali agenzie fossero attribuite le funzioni per la protezione dell'ambiente e le corrispondenti risorse finanziarie un tempo spettanti alle aziende sanitarie locali (art. 3, c. 1, primo periodo).

L'assegnazione all'Arpa di funzioni non riferibili unicamente alla protezione dell'ambiente e attinenti anche all'ambito sanitario non esime, comunque, la Regione Siciliana dall'obbligo di individuare una correlazione tra le risorse assegnate all'Arpa e i Lea, nel pieno rispetto della disciplina statale sul “perimetro sanitario” di cui all'art. 20 d.lgs. n. 118/2011, che impone di individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i Lea, pena di violazione dell'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (20).

La fondatezza della questione sollevata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in riferimento all'art. 117, c. 2, lett. e), Cost, permane anche dallo *ius superveniens* di cui all'art. 4 l. reg. n. 2/2023, che ha riscritto l'art. 90, c. 10, l. reg. n. 6/2001, prevedendo un contributo ordinario per il funzionamento di tale Agenzia che si aggiunge a quello gravante sul Fondo sanitario regionale.

Con riferimento alla questione sollevata in relazione all'art. 117, c. 3, Cost, in materia di coordinamento della finanza pubblica, la Corte costituzionale sottolinea che la Regione Siciliana, essendo sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario (21), non può prevedere nel suo bilancio spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali.

La vincolatività dei piani di rientro dal *deficit* sanitario è stata considerata, dalla giurisprudenza costituzionale, espressione del principio generale di contenimento della spesa pubblica, intrinsecamente collegato al principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica. La Corte costituzionale ha, in plurime occasioni, affermato che “la disciplina dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica

(20) L'armonizzazione dei bilanci pubblici, essendo materia di competenza esclusiva dello Stato, non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite (Corte cost., 13 aprile 2017, n. 80, in questa *Rivista*, 2017, 3-4, 439, con nota di richiami di A.M. Quaglini).

(21) La disciplina relativa al piano di rientro dal disavanzo sanitario è stata introdotta dall'art. 1, c. 174, l. 30 dicembre 2004, n. 311. Detti piani, collegati ad accordi stipulati dai Ministri della salute e dell'economia e delle finanze con le singole regioni, contengono, oltre alle misure per garantire l'equilibrio di bilancio sanitario, anche le misure di riequilibrio del profilo erogativo dei Livelli essenziali di assistenza (per renderle conformi con la programmazione nazionale e con il vigente d.p.c.m. di fissazione dei Lea).

(17) Corte cost., 24 luglio 2019, n. 197, in questa *Rivista*, 2019, 4, 263.

(18) Corte cost. n. 132/2021.

(19) Corte cost. sentenza in epigrafe. Precedenti: Corte cost. n. 132/2021 e n. 197/2019.

(*ex plurimis*, n. 278/2014). In particolare, costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, cc. 80 e 95, l. n. 191/2009, per cui sono vincolanti, per la Regione che li abbia sottoscritti, i piani di rientro e i programmi operativi che – ai sensi dei cc. 88 e 88-*bis* del medesimo art. 2 – ne costituiscono attuazione e aggiornamento; la regione è quindi obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena realizzazione dei piani di rientro (sent. n. 14/2017, n. 266/2016 e n. 278/2014)” (22). La latitudine del vincolo imposto dalla sottoscrizione del piano di rientro dal *deficit* sanitario è tale che, in caso di inerzia della regione rispetto alle attività imposte da tali accordi, consente, ai sensi dell'art. 120, c. 2, Cost., l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute, tutelato dall'art. 32 Cost (23).

In costanza del piano di rientro (che determina una condizione di risorse contingentate), la scelta di sostenere altre spese pone, tra le altre cose, l'incertezza sulla congruità della copertura della spesa “necessaria” (art. 81, c. 3, Cost.), considerato che, un impiego di risorse per prestazioni “non essenziali”, verrebbe inevitabilmente a ridurre le risorse per quelle essenziali.

Le disposizioni della legge ordinaria, volta per volta, richiamate rappresentano norme interposte rispetto al parametro costituzionale di cui all'art. 117, c. 3, Cost, in quanto espressione (diretta) dei principi costituzionali in esso declinati con la funzione di costituire norme di principio del coordinamento della finanza pubblica (24).

Il parametro costituzionale del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, c. 3, Cost., rappresenta, da un lato, un limite per la legislazione concorrente regionale, e, dall'altro, una funzione di vigilanza dello Stato teologicamente indirizzata alla custodia degli equilibri di bilancio. Sotto questo ultimo profilo, il parametro costituzionale, impone allo Stato una costante vigilanza (imparziale) sulla legislazione regionale con l'obiettivo di espungere dall'ordinamento, attraverso il ricorso in via principale, le disposizioni ritenute illegittime. In tal senso, la custodia degli equilibri viene ulteriormente garantita, con riferimento al parametro costituzionale del coordinamento della finanza pubblica, anche dalla Corte dei conti, in sede di sindacato diffuso delle leggi rilevanti ai fini dello scrutinio a cui essa è preposta.

Nella sentenza in esame, la Corte costituzionale ha nuovamente ribadito l'orientamento consolidato che

afferma, anche nei confronti della stessa Regione Siciliana (sent. n. 172/2018), che l'assoggettamento ai predetti vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario preclude l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano stesso e, di conseguenza, impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per esborsi, dunque, non obbligatori (25). Pertanto, in presenza del piano di rientro, rimane precluso alla regione, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, la possibilità di introdurre ulteriori prestazioni afferenti all'ambito sanitario rispetto a quelle previste dalla legislazione statale per il conseguimento dei Lea.

La norma censurata, quindi, si pone in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano che, rappresentando vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria, costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (26), violando, così, l'art. 117, c. 3, Cost.

Infine, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 90, c. 10, l. reg. Siciliana n. 6/2001, per violazione dell'art. 117, c. 2, lett. e), Cost e dell'art. 117, c. 3, Cost, la Corte costituzionale ritiene assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento agli artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 1, Cost.

GIUSEPPE GIULIANO

(22) Corte cost. n. 20/2023, punto 4 del *Considerando in diritto*.

(23) Cfr. Corte cost. n. 20/2023. Precedenti: Corte cost. n. 117/2018, nn. 106 e 14/2017, n. 266/2016 e n. 227/2015.

(24) E. Tomassini, *op. cit.*, 21.

(25) Precedenti: Corte cost. n. 162/2022, nn. 142 e 36/2021 e n. 166/2020.

(26) Tra le tante, Corte cost. n. 36/2021, nn. 130 e 62/2020, e n. 197/2019.