



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Sicilia	Legge n° 13 del 25/05/2022	BUR n°24 del 28/05/2022
ID:SI22013	Esito: Impugnativa	(Scadenza 27/07/2022)

Legge di stabilità regionale 2022-2024

La legge di stabilità regionale della Sicilia n. 13 del 2022 è censurabile relativamente alle disposizioni contenute negli articoli che di seguito si riportano in quanto eccedono dalle competenze statutarie attribuite alla Regione siciliana dallo Statuto speciale di autonomia e si pongono in contrasto con molteplici principi della Carta Costituzionale, per le motivazioni qui illustrate.

3.1 e 2

Articolo 3 (Norme in materia di personale): la disposizione interviene in materia di trattamento accessorio e di revisione del sistema di classificazione del personale, destinando a tali istituti le somme derivanti dalle riduzioni strutturali della spesa per il trattamento accessorio, in netta antitesi con i principi e gli impegni assunti in materia di contenimento della spesa corrente di cui all'Accordo Stato Regione Siciliana del 14 gennaio 2021 per il ripiano decennale del disavanzo. Nello specifico, il citato articolo 3 della norma regionale in esame:

- al comma 1 prevede, al fine di recepire la normativa statale di cui all'articolo 1, comma 604, della legge n. 234/2021, l'incremento dei fondi per il trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di complessivi 1,6 mln di euro, nel rispetto del limite massimo dello 0,22% del monte salari 2018, utilizzando a copertura di tali oneri, a decorrere dall'anno 2022, i

risparmi di spesa di cui ai successivi commi 3 e 4;

- al comma 2 prevede, al fine di recepire la normativa statale in materia di classificazione professionale di cui all'articolo 1, comma 612, della legge n. 234/2021, di integrare le risorse già stanziare per il rinnovo del CCRL 2019-2021 di un importo pari a 1,35 mln di euro per l'anno 2022 e di 2,7 mln di euro a decorrere dall'anno 2023 utilizzando a copertura di tali oneri i risparmi di spesa di cui ai successivi commi 3 e 4;
- al comma 3 prevede che, a decorrere dall'anno 2022, al fine di dare attuazione al punto 2), lettere d) ed e), dell'Accordo-Regione Siciliana del 14 gennaio 2021, in materia di contenimento del trattamento economico accessorio, il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza è ridotto di un importo pari a 3,841 mln di euro rispetto all'ammontare del fondo 2021. Le economie di pari importo registrate nel fondo 2021 costituiscono in via definitiva e strutturale risparmi a beneficio del bilancio regionale.
- al comma 4 prevede che, a decorrere dall'anno 2022, al fine di dare attuazione al punto 2), lettere d) ed e), dell'Accordo-Regione Siciliana del 14 gennaio 2021, in materia di contenimento del trattamento economico accessorio, il fondo risorse decentrate del personale non dirigenziale è ridotto di un importo pari a 0,544 mln di euro rispetto all'ammontare del fondo 2021.

Al riguardo, il citato Accordo per il ripiano decennale del disavanzo subordina il raggiungimento del predetto obiettivo di risanamento ad una serie di interventi che prevedono l'obbligo per la Regione di adottare specifici impegni di contenimento e di riqualificazione della spesa regionale, mediante la riduzione strutturale di diverse componenti della spesa corrente, ivi incluse le spese di personale. In particolare, tra le misure indicate nel piano è ricompresa anche la riduzione del trattamento economico accessorio dei dipendenti regionali, compresi quelli di livello dirigenziale.

La norma regionale in esame, in evidente antitesi con il perseguimento delle finalità ivi contemplate, prevede l'utilizzo dei risparmi di natura strutturale e permanente derivanti, tra l'altro, dalle riduzioni di spesa del trattamento accessorio di cui al punto 2), lettere d) ed e) che, invece, il predetto Accordo destina al Piano decennale di rientro del disavanzo, relativo agli anni 2021-2029.

Sul punto, si richiamano i consolidati orientamenti della Corte Costituzionale, la quale ha chiarito che gli interventi finalizzati al contenimento della spesa pubblica costituiscono principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, rilevando altresì che

“[...] la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell’attuazione del patto stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (Corte Costituzionale - sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007).

Ciò posto, la disposizione in esame assume carattere manifestatamente contraddittorio laddove destina al trattamento accessorio e alla revisione del sistema di classificazione del personale, di cui ai commi 1 e 2, i risparmi di natura strutturale derivanti dalle riduzioni di spesa del medesimo trattamento accessorio, quali indicati ai commi 3 e 4 dello stesso articolo, già finalizzati a dare attuazione al punto 2), lettere d) ed e), dell’Accordo-Regione Siciliana del 14 gennaio 2021.

Ne consegue, pertanto, che la copertura finanziaria indicata ai commi 1 e 2 non è idonea, in quanto la stessa non può essere assicurata con i risparmi di natura strutturale destinati inderogabilmente alla realizzazione del Piano decennale di rientro del disavanzo e, in quanto tali, resi indisponibili per altre finalità o diversi utilizzi, rendendo di fatto privi di copertura finanziaria gli oneri conseguenti agli interventi di cui all’articolo 3, commi 1 e 2, e con ciò determinando la palese violazione dei principi costituzionali di cui all’articolo 81, all’articolo 97, secondo comma e all’articolo 119, primo comma, della Costituzione, relativamente all’obbligo dell’equilibrio dei bilanci ed all’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea.

Inoltre, le disposizioni in esame, oltreché porsi in contrasto con quanto espressamente previsto al punto 2), lettere d) e c) del citato Accordo Stato-Regione, in materia di contenimento dell’ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale nonché della spesa di personale in servizio, al netto delle spese per i rinnovi contrattuali nei limiti minimi di quelli previsti per il medesimo periodo a livello nazionale, risultano anche vanificare l’impegno assunto dalla Regione con la sottoscrizione del citato Accordo Stato - Regione Siciliana, punto 2, lettera d) e di tutte le necessarie iniziative legislative finalizzate al contenimento di tale tipologia di spesa.

Infine, per una compiuta analisi della questione, si sottolinea che sono state impugnate le seguenti leggi regionali approvate successivamente alla sottoscrizione del citato Accordo Stato-Regione Siciliana:

- Legge regionale 9/2021 - articolo 5, comma 1, lettera f) - trattamento accessorio del personale UREGA;
- Legge regionale 9/2021 - Articolo 47, comma 4 - trattamento economico del personale ex ARRA;
- Legge Regionale 24/2021 - Articolo 4 - trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale - Impugnata anche dalla Corte dei Conti - Sezione di controllo per la Regione Siciliana;
- Legge regionale n. 29/2021 - Articolo 14 - trattamento accessorio personale del Dipartimento Beni culturali;

Tanto premesso, si ritiene di dover impugnare l'articolo 3 in esame per violazione dell'articolo 81, terzo comma (copertura finanziaria), dell'articolo 97, secondo comma (buon andamento e imparzialità dell'amministrazione) e dell'articolo 119, primo comma (principi di coordinamento della finanza pubblica), della Costituzione.

12.11

In via preliminare è necessario rammentare che sulla GU n. 46 del 17 novembre 2021 è stato pubblicato il ricorso per legittimità costituzionale (n. 63 del 14 ottobre 2021-Udienza pubblica fissata al 22/11/2022) proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso alcune disposizioni della legge regionale della Regione Siciliana 6 agosto 2021, n. 23, recante: «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16. Disposizioni varie in materia di edilizia ed urbanistica».

Le censure esposte nel predetto ricorso riguardavano, tra l'altro, l'articolo 20, comma 1, lett. b), della citata L.R. n. 23 del 2021 [cfr. punto iv); Premesse; Motivi: paragrafo IV] con il quale, nel sostituire il comma 3 dell'articolo 25 della L.R. n. 16 del 2016, in tema di costruzioni realizzate in zone sottoposte a vincolo e regolarizzazione di autorizzazioni edilizie in assenza di autorizzazione paesaggistica, si stabiliva che: "3. La procedura di cui ai commi 1 e 2 (relativi alle sanatorie) si applica anche per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica per i beni individuati dalle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 134 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, sempre che le relative istanze di concessione siano state presentate al comune di competenza prima dell'apposizione del vincolo."

In pendenza del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, la Regione Siciliana ha emanato la legge regionale 18 marzo 2022, n. 2, recante "Disposizioni in materia di edilizia" che, all'articolo 6, comma 1, recava l'abrogazione espressa del censurato comma 3 dell'articolo 25 della L.R. n. 16 del 2016, come sostituito dall'articolo 20, comma 1, lett. b), della L.R. n. 23 del 2021.

L'articolo 12, comma 11 della legge regionale in oggetto modifica ancora una volta l'articolo 25 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16, inserendovi il comma 2-bis, il quale prevede che:

«2-bis. La procedura di cui ai commi 1e 2 si applica anche per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica, sempre che le relative istanze di concessione siano state presentate al comune di competenza prima della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Regione del decreto istitutivo del vincolo di cui all'articolo 140 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni».

L'attuale disposizione, quindi, riproduce in maniera identica quella di cui al comma 3 dell'art. 25 della L.R. n. 16 del 2016 nel testo previgente alle modifiche introdotte dall'articolo 20, comma 1, lett. b), della citata L.R. n. 23 del 2021. Al riguardo, si ripropongono, in parte qua, i motivi di impugnativa dettagliatamente descritti nel suddetto citato ricorso, cui si fa rinvio.

La formulazione attualmente introdotta dal legislatore regionale, infatti, pur avendo effetti meno "dirompenti" della formulazione introdotta con la legge 23 del 2021, che estendeva la possibilità di sanatoria ex post, prima ristretta ai soli casi di vincolo paesaggistico istituito con dichiarazione di notevole interesse pubblico, anche alle aree vincolate paesaggisticamente ope legis, a far data dalla legge c.d. Galasso (legge n. 431 del 1985), per il solo fatto che fosse stata presentata istanza di concessione edilizia prima dell'apposizione del vincolo, unica condizione legittimante, resta in ogni caso illegittima in quanto si pone in violazione del generale divieto di sanatoria ex post, fissato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ai sensi del combinato disposto dell'art. 146, comma 4, e 167, commi 4 e 5 del medesimo Codice.

Nel ricorso n. 63 del 2021, paragrafo IV, nell'ambito dello svolgimento delle doglianze relative all'articolo 20, comma 1, lett.

b) L.R. n. 23 del 2021, si evidenziava come la disposizione previgente (riportata testualmente nel ricorso stesso 2 e ora reintrodotta nell'ordinamento regionale) fosse "già di per se illegittima in quanto contraria al principio di sanatoria ex post introdotto dal Codice".

L'articolo 146, comma 4, del Codice, dispone infatti, innovando rispetto al precedente regime normativo, che: "Fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi". L'art. 167, comma 4, delimita i ristrettissimi casi, di natura eccezionale, in cui la sanatoria paesaggistica ex post resta possibile.

L'art. 182, comma 3-bis, contiene la disciplina transitoria, stabilendo il termine finale, ormai ampiamente scaduto, entro il quale l'amministrazione è tenuta a dar corso alle domande di sanatoria, anche laddove dichiarate improcedibili a causa del sopravvenuto (rispetto alla realizzazione dell'opera) divieto di sanatoria ex post.

Il Giudice amministrativo ha peraltro rimarcato, anche di recente, che le istanze di sanatoria presentate tardivamente, anche per opere realizzate prima del divieto introdotto dal Codice, non sono meritevoli di affidamento, in quanto tale affidamento "potrebbe porsi in realtà soltanto per coloro che non per loro colpa abbiano visto esaminare in ritardo la loro posizione amministrativa" (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 5245 del 2018).

La Regione siciliana non ha dunque attuato, all'interno della Regione, il nuovo principio di divieto di sanatoria ex post stabilito dal Codice, in contrasto anche con i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti con uniformità nel territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m). La normativa regionale, comportando un abbassamento di tutela, e in assoluta violazione della logica "incrementale" della tutela avvalorata dalla Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 141 del 2021) si pone anche in contrasto con l'art. 9 della Costituzione.

Ancora, la normativa regionale, che riapre sostanzialmente i termini della sanatoria dopo quarant'anni, appare anche irragionevole e sproporzionata, e quindi in contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost. in assenza di ragioni che giustifichino la pretermissione del valore costituito dalla tutela del paesaggio.

La Corte ha infatti più volte affermato che l'operatività retroattiva delle disposizioni, sia nazionali che regionali, "deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza

attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata" (sentenza n. 170 del 2013, richiamata da Corte cost. n. 73 del 2017).

Benché la Regione Siciliana abbia competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio e di conservazione delle antichità e delle opere artistiche, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lett. n), dello Statuto di autonomia, nonché di urbanistica, ai sensi della lett.f, del medesimo articolo 14, tale competenza si esplica pur sempre nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla Costituente del popolo italiano.

La legislazione regionale primaria trova pertanto un preciso limite nelle "norme di grande riforma economico-sociale", che si impongono anche alle Autonomie speciali (Corte cost., sentenza n. 238 del 2013), tra le quali sono comprese le previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché le norme statali in materia di governo del territorio recanti principi di grande riforma.

Conclusivamente, il nuovo comma 2-bis dell'articolo 25 della legge regionale n. 16 del 2016, introdotto dall'art. 12, comma II della legge regionale n. 13 del 2022, è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 14 dello Statuto speciale; dell'art. 117 secondo comma, lett. s) Cost., per violazione delle norme di grande riforma economico sociale di cui agli articoli 142, 146, 167, 181 e 182 del Codice; dell'art. 117, secondo comma, lettera m) Cost. e degli articoli 9,3 e 97 Cost.

Conseguentemente, al fine di assicurare la compatibilità della legge regionale n. 13 del 2022 con il quadro costituzionale e con la potestà legislativa dello Stato in materia di beni culturali e paesaggistici, si propone alla Regione l'abrogazione dell'articolo 12, comma 11.

12.20

articolo 12, comma 20 dispone che: "In sede di prima applicazione, le disposizioni di cui ai commi 15, 16, 17, 18 e 19 si applicano a far data dall'approvazione della presente legge".

Tale formulazione appare finalizzata ad anticipare l'efficacia della previsione normativa in una fase nella quale l'iter necessario a rendere valida e produttiva di effetti una legge non è ancora stato

concluso.

Tale iter prevede, infatti, che oltre all'approvazione della previsione da parte dell'organo legislativo, sia necessaria la sua promulgazione, in questo caso da parte del Presidente della regione (art. 121 Cost.), e la sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale. Perché la nuova normativa sia applicabile e produttiva di effetti deve, infatti, essere portata a conoscenza della collettività.

Dispone infatti l'articolo 10 delle Disposizioni sulla legge in generale che: "Le leggi e i regolamenti divengono obbligatori nel decimoquinto giorno successivo a quello della loro pubblicazione, salvo che sia altrimenti disposto (Cost. 73, 3° comma)".

Da quanto evidenziato consegue che la previsione regionale, per questa specifica fattispecie, eliminerebbe la fase cosiddetta integrativa dell'efficacia, costituita dalla sua promulgazione da parte del Presidente della Giunta regionale e la successiva pubblicazione finalizzata a rendere la norma conoscibile dalla collettività e, dunque, obbligatoria erga omnes.

Si potrebbe, astrattamente, concludere che la disposizione dettata in violazione dell'articolo 10 citato, nonché degli articoli 73, secondo comma, e 121, terzo Comma, Cost., sia nulla o, comunque, improduttiva di effetti. Tuttavia, deve considerarsi che nel caso non venisse proposta impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale la permanenza nell'ordinamento di una siffatta previsione potrebbe generare un notevole contenzioso con grave nocumento della correttezza dell'azione amministrativa

Per i motivi esposti si propone l'impugnazione, ex art. 127 Cost., dell'articolo 12, comma 20, della legge della regione Siciliana n. 13 del 2022, che contrasta con l'articolo 10 delle Disposizioni sulla legge in generale, per violazione degli articoli 3, 97 secondo comma, 73 secondo comma e 121 terzo comma della Costituzione.

12.27

L'articolo 12, comma 27 prevede che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge in esame, la Regione avoca a sé il progetto di riqualificazione ambientale della vallata Santo Stefano nel comune di Messina e che entro 180 giorni dall'avocazione del progetto, l'ufficio speciale per la progettazione della Regione redige la progettazione esecutiva al fine di rendere l'opera finanziabile e cantierabile. Nel merito, non avendo la Regione allegato una relazione tecnica che dimostri l'assenza di

effetti finanziari per il bilancio della Regione, si evidenziano profili di illegittimità costituzionale per contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, trattandosi di una norma suscettibile di comportare oneri non quantificati e privi di copertura finanziaria.

12.46

L'articolo 12, comma 46 prevede l'istituzione di un fondo di 200 migliaia di euro - da destinare alle aziende pubbliche regionali o ministeriali di trasporto pubblico locale al fine di implementare il servizio di collegamento tra i comuni e le loro frazioni - la cui ripartizione è determinata "annualmente" con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità. Al riguardo, si evidenzia che nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato alla legge in esame la copertura dell'onere connesso alla disposizione in commento è limitata alla sola annualità 2022; la Regione, non avendo specificato l'anno di riferimento del Fondo, non ha precisato la effettiva limitazione alla predetta annualità nè previsto il riparto annuale. In assenza dei predetti chiarimenti, trattandosi di una norma suscettibile di comportare oneri a regime non quantificati e privi di copertura finanziaria per le annualità successive all'anno 2022, si rileva il contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

12.58

L'articolo 12, comma 58 introduce l'art. 4-bis (rubricato "Norma finanziaria") alla L.R. n. 8/2022, con cui viene disposto che, per l'attuazione della medesima L.R. n. 8/2022, relativa alla istituzione della Giornata della Memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669, si fa fronte alla copertura dei discendenti oneri finanziari nei limiti degli stanziamenti del bilancio della Regione, con risorse regionali ed extra regionali. Corre l'obbligo di ricordare che la norma finanziaria in questione interviene ad integrazione delle disposizioni della richiamata legge regionale n. 8/2022 che, con deliberazione adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 6 giugno scorso, è stata impugnata (reg. ricorsi n. 40/2022) in quanto si pone in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, trattandosi di una norma suscettibile di comportare oneri non quantificati e privi di copertura finanziaria. Al riguardo, attesa la genericità della norma finanziaria in commento, si ribadisce quanto già indicato in ordine alla inidoneità della stessa a superare i rilievi di illegittimità costituzionale posti a fondamento della richiesta di impugnativa della richiamata legge regionale n. 8/2022, che qui integralmente si includono e si ribadiscono.

13.1

Articolo 13 (Altre disposizioni varie):

L'articolo 13, comma 1 autorizza la concessione di un contributo alle imprese di pesca iscritte nei compartimenti marittimi della Regione, da erogarsi a titolo di concorso per la copertura delle spese sostenute per il consumo di gasolio nel biennio 2021/2022. La spesa prevista al riguardo è pari all'importo complessivo di euro 10.000.000 a valere sulle risorse delle politiche unitarie di coesione. Al riguardo, le modalità di copertura a valere sulla "politica unitaria di coesione" non sono idonee in quanto non definiscono il fondo, se di matrice europea o nazionale, né lo strumento di programmazione attuativo di detti fondi a titolarità della Regione Sicilia, né sono presenti indicazioni sulle procedure che assicurino la coerenza degli interventi previsti nel comma in esame con il predetto strumento di programmazione. In assenza di tali elementi la norma non è assentibile. Per tali motivi, si ritiene che sussistano i presupposti per l'impugnativa delle disposizioni in esame per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

13.6

L'articolo 13, comma 6 estende al personale regionale collocato in quiescenza, anche per il tramite di Irfis FinSicilia S.p.A., la possibilità per i dipendenti pubblici che cessano o sono cessati dal servizio per collocamento a riposo, di richiedere l'anticipo di una quota di TFS/TFR entro i 45.000 euro, come previsto all'articolo 23 del decreto legge n. 4/2019.

In attuazione del suddetto articolo 23 sono stati emanati il DPCM 22 aprile 2020, n. 51, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro della pubblica amministrazione, e il successivo decreto 19 agosto 2020, del Dipartimento della funzione pubblica, di approvazione dell'Accordo Quadro tra Governo e ABI che regola le condizioni economiche per l'anticipo del TFS ai dipendenti pubblici.

In particolare, l'Accordo Quadro definisce i termini e le modalità di adesione da parte delle banche all'iniziativa, le modalità di adeguamento del contratto in relazione all'adeguamento dei requisiti pensionistici alla speranza di vita, le specifiche tecniche e

di sicurezza dei flussi informativi nonché le modalità di determinazione del tasso di interesse da corrispondere sull'anticipo TFS/TFR.

L'articolo 13, comma 6 stabilisce, quindi, che le disposizioni di cui all'articolo 23 del d.l. n. 4/2019 trovano applicazione per il personale della Regione Sicilia anche per il tramite di Irfis-Finsicilia s.p.a. che è una società partecipata al 100% dalla Regione Sicilia e che ha per oggetto l'esercizio, nei confronti degli operatori pubblici, dell'attività di concessione di finanziamenti.

Quanto previsto consente alla Irfis-Finsicilia s.p.a. di accreditarsi come soggetto finanziatore dell'anticipo del TFS; peraltro, non è riportato nella disposizione regionale alcun richiamo alla normativa statale, né viene circoscritto o delimitato il raggio d'azione o definite le procedure d'intervento; la disposizione regionale infatti non contiene la segnalazione delle procedure per l'erogazione di tale anticipo, procedure che invece nella normativa statale sono particolarmente rigorose ed articolate.

La disposizione viola l'art. 117, secondo comma, lett. l) ordinamento civile, materia di esclusiva competenza statale nella quale rientra l'accordo tra Governo e ABI, approvato con decreto 19 agosto 2020, nel quale si regolano le condizioni economiche per il trattamento di fine rapporto.

13.14

L'articolo 13, comma 14 prevede che "Per l'esercizio finanziario 2022 è autorizzata la spesa di 160 migliaia di euro in favore del Comune di Sciacca, destinata al pagamento delle imposte comunali ICI/IMU relative al procedimento di liquidazione della fondazione 'Pardo' al fine di permettere l'immediato utilizzo delle risorse, già stanziare, destinate alla realizzazione del museo interdisciplinare di cui all'articolo 2 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 17 e successive modificazioni, nel complesso monumentale di Santa Margherita a Sciacca.".

Occorre sottolineare che la disposizione in esame appare poco chiara nella sua formulazione letterale e nella sua ratio in quanto non si evince il soggetto a carico del quale è posto l'onere, quantificato in 160 mila euro, che sembrerebbe l'amministrazione regionale, il soggetto debitore delle imposte comunali, che sembrerebbe la fondazione "Pardo", e, infine, il rapporto intercorrente fra il Comune di Sciacca e la fondazione stessa.

Posto che la norma appare volta ad assicurare al Comune di

Sciaca la dotazione finanziaria con cui provvedere al pagamento dei debiti per imposte comunali ICI/IMU maturati dalla fondazione "Pardo", attualmente posta in liquidazione, e nel presupposto che quest'ultima sia soggetto partecipato dal Comune di Sciaca, la disposizione in argomento è illegittima per violazione della competenza del legislatore nazionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e del principio di buon andamento di cui all'articolo 97 della medesima Carta.

L'articolo 12 del codice civile, recante la disciplina delle persone giuridiche private, prevede che "Le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento concesso con decreto del presidente della Repubblica".

Al riconoscimento della personalità giuridica consegue l'autonomia patrimoniale perfetta dei soggetti in argomento delle cui obbligazioni sociali rispondono soltanto i medesimi con il loro patrimonio, potendosi, conseguentemente, escludere ogni forma di responsabilità per le obbligazioni contratte dalla fondazione da parte dei soci della stessa.

La personalità giuridica comporta, pertanto, che le vicende dell'organizzazione incidono esclusivamente sul patrimonio dell'ente e non su quello dei soggetti che lo partecipano.

Nel caso in esame, la Regione siciliana, con proprio provvedimento di legge ha disposto che dell'obbligazione sorta in capo alla fondazione "Pardo", risponda il socio Comune di Sciaca, sovvertendo, di fatto, il principio dell'autonomia patrimoniale perfetta recato dal cennato articolo 12 del Codice civile.

La scelta di una pubblica amministrazione di acquisire partecipazioni in enti di diritto privato implica il suo assoggettamento alle regole proprie della forma giuridica prescelta (in questo senso si è espressa la Corte di Cassazione con la Sent. n. 26806/2009) e, in primo luogo, a quelle dell'autonomia patrimoniale e della limitazione di responsabilità.

Salva l'ipotesi in cui la pubblica amministrazione si sia esposta direttamente nei confronti dei creditori del soggetto partecipato, non sussiste, pertanto, alcun obbligo di accollo da parte dell'amministrazione socia: è onere del creditore che assume tale posizione quella di chiamare a rispondere - in presenza di specifiche situazioni che ha il compito di allegare e provare - l'ente pubblico socio (si pensi ad eventuali forme di garanzia prestate dal socio pubblico).

La decisione della Regione di prevedere che delle obbligazioni della fondazione risponda il soggetto pubblico, ovvero la collettività, attraverso un sostanziale accollo del debito, peraltro, profilo alquanto singolare, con provvista finanziaria fornita direttamente dalla Regione stessa, così come sembra evincersi dalla formulazione della norma, appare suscettibile di violare il principio della sana gestione finanziaria espresso dall'articolo 14, comma 51, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (TUSP), violando così, per il tramite della richiamata disposizione, l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché il principio di buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione.

Secondo costante giurisprudenza contabile (tra le altre Sezione regionale di controllo Toscana, deliberazione n. 84/2018, Lazio, deliberazione n. 1/2019/PAR; Puglia, deliberazione n. 47/2019/PAR; Lombardia, deliberazione n. 296/2019, Marche, deliberazione n. 123/2019/PAR), l'articolo 14, comma 5, del T.U.S.P. sancisce il cosiddetto "divieto del soccorso finanziario" da parte di un soggetto pubblico rispetto ai suoi organismi partecipati e impone l'abbandono della logica del "salvataggio a tutti i costi" di strutture e organismi partecipati che versano in situazione di dissesto.

Sulla base di tale principio, sono stati dichiarati inammissibili "interventi tampone", con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza un programma industriale o una prospettiva che realizzi l'economicità o l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo. La ratio di tale norma è stata individuata nell'esigenza di porre "un freno alla prassi, ormai consolidata, seguita dagli enti pubblici e in particolare dagli enti locali, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite strutturali (tali da minacciare la continuità aziendale); prassi che, come noto, da un lato finisce per impattare negativamente sui bilanci pubblici compromettendone la sana gestione finanziaria; dall'altro si contrappone alle disposizioni dei trattati (articolo 106 TFUE, già articolo 86 TCE), le quali vietano che soggetti che operano nel mercato comune possano beneficiare di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di alterare la concorrenza nel mercato, in un'ottica macroeconomica" (Sezione regionale di controllo Abruzzo, deliberazione n. 279/2015, e, nello stesso senso, la giurisprudenza sopra citata).

In tale contesto, l'articolo 14, comma 5, del T.U.S.P. ha fissato "un generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie 'a fondo perduto' in favore di società in grave situazione deficitaria, relegando l'ammissibilità di trasferimenti

straordinari ad ipotesi derogatoria e residuale, percorribile con finalità di risanamento aziendale e per il solo perseguimento di esigenze pubblicistiche di conclamato rilievo, in quanto sottendenti prestazioni di servizi di interesse generale ovvero la realizzazione di programmi di investimenti affidati e regolati convenzionalmente, secondo prospettive di continuità” (Sezione regionale di controllo Lazio, deliberazione n. 66/2018/PAR).

Sebbene il perimetro di diretta applicazione della norma non contempli direttamente le fondazioni, ma si riferisca esclusivamente agli organismi partecipanti aventi struttura societaria, dal tenore della stessa emerge un principio generale di “divieto di soccorso finanziario”, fondato su esigenze di tutela dell’economicità gestionale e della concorrenza, estensibile anche agli altri organismi partecipati; ne deriva che la pubblica amministrazione non è tenuta a ripianare automaticamente le perdite gestionali o le posizioni debitorie del soggetto partecipato.

Tale conclusione resta valida anche con riferimento alle operazioni di ripiano del deficit finanziario in fase di liquidazione, assimilabile, di fatto, ad un accollo, da parte dell’ente locale, dei debiti di un soggetto terzo, con l’immediata ricaduta che “se chi si accolla un debito altrui è un soggetto di diritto pubblico, quest’ultimo ha il dovere di porre in evidenza la ragione economica-giuridica dell’operazione, altrimenti essa rappresenterebbe un ingiustificato favor verso i creditori della società incapiente. In proposito, inoltre, questa Sezione ha già avuto modo di affermare che alla luce dell’autonomia patrimoniale della società, appare arduo rinvenire un interesse dell’ente locale a ripianare i debiti della società di capitali a cui partecipa” (Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 98/2013).

Da ultimo la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con del. n. 64/2021/PAR, ha affermato che un ente pubblico che intenda assorbire a carico del proprio bilancio i debiti o i risultati negativi della gestione di un organismo partecipato è tenuto a dimostrare lo specifico interesse pubblico perseguito in relazione ai propri scopi istituzionali, evidenziando in particolare le ragioni economico-giuridiche dell’operazione. E la motivazione degli eventuali interventi decisi in tal senso dovrà essere oggetto di valutazione secondo i parametri della legalità finanziaria, ovvero anche in rapporto ai canoni di efficienza, efficacia ed economicità su cui l’azione amministrativa si regge (articoli 1 e 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e articolo 97 della Costituzione).

La disposizione regionale in commento, prevedendo la corresponsione di un trasferimento volto a sostenere

indirettamente la fondazione, realizza la finalità sopra descritta dal momento che pone un soggetto pubblico, anche in violazione del cennato principio di autonomia dei patrimoni, a sanare l'esposizione debitoria della fondazione partecipata.

Tale intervento, pertanto, volto all'accollo dei debiti di un soggetto terzo a beneficio dei creditori del soggetto partecipato, in assenza di una valida ragione economico-giuridica di cui la pubblica amministrazione partecipata dovrebbe fornire evidenza, non troverebbe giustificazione.

L'applicazione del principio di sana gestione finanziaria giustificerebbe, infatti, l'assunzione di debiti altrui solo in presenza di un prevalente interesse pubblico, adeguatamente motivato alla luce degli scopi istituzionali, rappresentando altrimenti un ingiustificato favor verso i creditori del soggetto partecipato incapiente (Sezioni regionali di controllo Lombardia, deliberazioni n. 98/2013/PAR, n. 410/2016/PRSE, n. 296/2019/PAR; Liguria, deliberazione n. 71/2015/PAR; Toscana, deliberazione n. 84/2018/PAR).

Si tratta di opzione che va, pertanto, opportunamente e sufficientemente motivata. In particolare, il principio di economicità richiede che l'ente dia conto delle ragioni di vantaggio e di utilità che la giustificano (in questo senso Corte dei Conti Veneto, deliberazione n. 434/2012).

Ne consegue, in conclusione, che il c.d. divieto di soccorso finanziario, introdotto allo scopo di perseguire obiettivi di maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, "appare espressivo di un vero e proprio principio di ordine pubblico economico, fondato su esigenze di economicità e razionalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche e di tutela della concorrenza e del mercato. Tale principio s'impone alle amministrazioni pubbliche prescindendo, a tutela dell'effettività del precetto, dalle forme giuridiche prescelte per la partecipazione in organismi privati che finirebbero, altrimenti, col prestarsi a facile elusione del chiaro dettato normativo" (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 296/2019/PAR).

Secondo la magistratura contabile, nei casi di società in liquidazione vige un divieto assoluto di "soccorso finanziario". Tali società, infatti, restano in vita senza la possibilità di intraprendere nuove operazioni rientranti nell'oggetto sociale, al solo fine di provvedere al soddisfacimento dei creditori sociali, previa realizzazione delle attività sociali ed alla distribuzione dell'eventuale residuo attivo tra i soci.

Tenuto conto della particolare fase della vita sociale che la liquidazione rappresenta, infatti, l'apporto finanziario richiesto al socio è in re ipsa destituito delle finalità proprie di duraturo riequilibrio strutturale, venendo piuttosto a tradursi sul piano sostanziale in un accollo delle passività societarie, con rinuncia implicita al beneficio della ordinaria limitazione di responsabilità connessa alla separazione patrimoniale, al solo e circoscritto fine di consentire il fisiologico espletamento della fase di chiusura.

In definitiva, anche se non realizzano il presupposto formale del divieto di soccorso finanziario, consistente nelle reiterate perdite di esercizio, le società in liquidazione ne realizzano il presupposto sostanziale, concernente la mancanza di una concreta prospettiva di risanamento, condizione indispensabile per la fruizione di risorse pubbliche, tanto più se straordinarie.

Tutto ciò posto, la disposizione recata dall'articolo 13, comma 14 è censurabile sotto il profilo della legittimità costituzionale in quanto viola l'articolo 117, terzo comma, nella materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica nonché il principio di buon andamento di cui all'articolo 97 della medesima Carta Costituzione, nella parte in cui pone a carico del Comune di Sciacca il debito per ICI/IMU della fondazione "Pardo" in liquidazione.

13.15

L'articolo 13 della legge regionale in esame, rubricato "Altre disposizioni varie" al comma 15 detta norme in materia di esercizio di attività nei beni demaniali marittimi.

In particolare, stabilisce che: "All'articolo 1 della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15 e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche: a) al comma 1, lettera f-ter) le parole "on air" sono sostituite dalle parole "open air"; b) al comma 4 sono apportate le seguenti modifiche: 1) dopo le parole "nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime approvati ai sensi della presente legge" sono aggiunte le parole "o realizzate negli stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati "; 2) le parole "validi per tutta la durata delle concessioni demaniali marittime" sono sostituite dalle parole "validi nel caso di concessioni demaniali marittime per tutta la durata delle stesse". (L'articolo 1 della legge regionale n.15 del 2005, al comma 1 prevede che : "La concessione dei beni demaniali marittimi può essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per l'esercizio delle seguenti attività: a) gestione di stabilimenti balneari e di strutture relative ad attività sportive e

ricreative; b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio; c) costruzione, assemblaggio, riparazione, rimessaggio anche multipiano, stazionamento, noleggio di imbarcazioni e natanti in genere, nonché l'esercizio di attività diporto a secco, cantieri nautici che possono svolgere le attività correlate alla nautica ed al diporto, comprese le attività di commercio di beni, servizi e pezzi di ricambio per imbarcazioni; d) esercizi diretti alla promozione e al commercio nel settore del turismo, dell'artigianato, dello sport e delle attrezzature nautiche e marittime; e) (lettera omessa in quanto impugnata dal Commissario dello Stato ai sensi dell'art. 28 dello Statuto); j) porti turistici, ormeggi, ripari, darsene in acqua o a secco, ovvero ricoveri per le imbarcazioni e natanti da diporto; f-bis) eventi e cerimonie, anche a carattere religioso, con possibilità di svolgimento o durante o dopo l'orario dedicato alla balneazione; f-ter) ricettività diffusa e ricettività "open air").

Per effetto di tali modifiche, l'articolo 1, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2005, risulta così modificato: "Ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 15, lettera a), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, le opere connesse all'esercizio delle attività di cui al comma 1 sono considerate opere destinate alla diretta fruizione del mare quando previste nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime approvati ai sensi della presente legge o realizzate negli stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati e sono soggette ai provvedimenti edilizi abilitativi nei comuni competenti per territorio, validi nel caso di concessioni demaniali marittime per tutta la durata delle stesse, anche se rinnovate senza modifiche sostanziali". La legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, recante "Provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia", all'articolo 15, lettera a), prevede che: "Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni: a) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia; entro detta fascia sono consentite opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati".

In linea generale, l'articolo 15, comma 1, lettera a) della legge regionale Sicilia n.78 del 1976 stabilisce che ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali, in tutte le zone omogenee devono osservarsi talune prescrizioni, tra le quali rientra il divieto di edificare nel limite di 150 metri dalla battigia; tale prescrizione, recita la norma in esame, non trova applicazione per le opere che siano finalizzate alla diretta fruizione del mare (nonché in caso di ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati).

A tale riguardo, l'articolo 1 della legge regionale n. 15 del 2005, per effetto del novellato comma 4, considera opere destinate alla diretta fruizione del mare tutte le attività connesse a quelle indicate al comma 1, anche quando realizzate negli stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati.

Più specificamente, secondo la legge regionale vigente, si considerano opere destinate alla diretta fruizione del mare le opere connesse alle attività elencate all'articolo 1, comma 1 della legge regionale n.15 del 2005, non più soltanto quando tali opere siano previste nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime approvati con le modalità stabilite dalla legge stessa (dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente su proposta dei comuni costieri, ai sensi dell'articolo 4, comma 3), ma anche quando le stesse siano realizzate, al di fuori di tali piani nell'ambito di stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati.

I piani di utilizzo delle aree demaniali (denominati anche "P.U.D.M."), sono stati introdotti dalla legge regionale n. 15 del 2005 quale strumento di pianificazione comunale per le modalità di utilizzo della fascia costiera demaniale e del litorale marino, anche al fine di salvaguardare le risorse paesaggistiche ed ambientali della fascia costiera.

Il PUDM si pone dunque in stretta connessione con il piano paesaggistico, del quale deve recepire le eventuali prescrizioni aventi contenuto precettivo determinato (come i vincoli di inedificabilità) a tutela dell'ambiente e del paesaggio. D'altra parte, in assenza del piano paesaggistico, il PUDM potrebbe addirittura rappresentare l'unica fonte di pianificazione e tutela dell'ambiente marittimo, come accade nella Regione Sicilia per alcune province, i cui territori risultano ancora sforniti del Piano paesaggistico.

Conseguentemente, dal momento che il demanio marittimo rappresenta un bene paesaggistico tutelato ope legis, l'introduzione di una deroga al divieto di edificare nel limite di 150 metri dalla battigia, al di là dei limiti imposti dalle previsioni dei vigenti PUDM, comporta una grave lesione della tutela paesaggistica, in quanto la deroga potrebbe indirettamente paralizzare l'applicazione del piano paesaggistico, di cui il PUDM è strumento subordinato di specificazione e attuazione. Tale lesione potrebbe essere ancora più grave nei territori privi di pianificazione paesaggistica, per i quali il PUDM costituisce l'unico strumento di pianificazione regionale vocato alla tutela paesaggistica.

Per i motivi innanzi esposti, si ritiene dunque che la modifica in esame contrasti con i principi in materia di pianificazione, di

demanio marittimo e di rilascio delle concessioni balneari.

Infatti, benché la Regione Siciliana abbia competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio e di conservazione delle antichità e delle opere artistiche, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lett. n), dello Statuto di autonomia, nonché di urbanistica, ai sensi della lett. f), del medesimo articolo 14, tale competenza si esplica pur sempre nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla Costituente del popolo italiano.

Come accennato poco sopra, la legislazione regionale primaria trova pertanto un preciso limite nelle "norme di grande riforma economico-sociale", che si impongono anche alle Autonomie speciali (Corte cost., sentenza n. 238 del 2013 sopra cit.), tra le quali sono comprese le previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché le norme statali in materia di governo del territorio recanti principi di grande riforma.

Nella sua giurisprudenza, la Corte costituzionale ha spesso sottolineato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica "è assunta a valore imprescindibile non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale" (Corte cost., n. 182 del 2006; cfr. anche la sentenza n. 272 del 2009).

Ne deriva che anche nella Regione Siciliana - dotata di potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio ai sensi dell'articolo 14, lett.n), dello Statuto di autonomia - il piano paesaggistico assume carattere necessariamente sovraordinato agli altri strumenti di pianificazione territoriale, in applicazione degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, aventi carattere di norme di grande riforma economico-sociale, ed espressioni del principio della necessaria pianificazione dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico (articoli 135 e 143) e del principio della necessaria prevalenza del piano paesaggistico rispetto ad ogni altro strumento di pianificazione e della sua inderogabilità da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico.

In particolare l'articolo 145 del Codice stabilisce il principio della necessaria prevalenza del suddetto piano rispetto a ogni altro strumento di pianificazione e la sua inderogabilità da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico.

Per tali motivi, si ritiene di dover impugnare la disposizione in commento per profili di contrasto con l'articolo 9 della Costituzione, in conseguenza dell'abbassamento del livello di tutela del paesaggio, non giustificato da altro interesse di rango costituzionale, determinato dalla deroga generalizzata ai PUDM, e con l'articolo 117, comma primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo lettera s), Cost., rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La medesima disposizione, determina altresì l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni valevoli sull'intero territorio nazionale, con ciò violando anche l'articolo 117, comma secondo, lettera m), Cost.

13.21

L'articolo 13, comma 21 (Assunzioni assistenti sociali) prevede che, per le finalità previste dai commi 797 e 798 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nonché dai commi 734 e 735 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, i comuni sono autorizzati ad avviare procedure di reclutamento per l'assunzione a tempo indeterminato degli assistenti sociali, coerentemente ai piani di fabbisogno, prevedendo la valorizzazione dell'esperienza professionale maturata con contratto a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione.

Al riguardo, la norma in esame interviene in materia di assunzioni a tempo indeterminato di assistenti sociali sovrapponendosi alla recete normativa statale sulla medesima materia e, nella sostanza, determinando la possibilità di un ulteriore incremento relativo al reclutamento del predetto personale.

Sul punto, l'articolo 1, comma 801, della legge n. 178/2020, come modificato dalla legge n. 234/2021, prevede che i comuni, anche per le finalità di cui al comma 797 della predetta legge di bilancio 2021, ancorché con le deroghe ivi previste, possano effettuare assunzioni di assistenti sociali, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, nel limite delle risorse all'uopo destinate dal comma 797 della citata legge n. 178/2020 (contributo di euro 40.000 o di 20.000 annui per ogni assistente assunto a tempo indeterminato in relazione al conseguimento di specifici livelli di rapporti tra assistenti sociali impiegati e popolazione residente), fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio.

Ciò posto, la disposizione in esame interviene, in via generale, in

materia di enti locali i quali sono soggetti alla disciplina normativa statale di cui al decreto legislativo n. 267/2000 (Testo unico degli enti locali), nonché in materia di personale non regionale prevedendo la stabilizzazione ed assunzioni a tempo indeterminato nell'ambito degli organici degli enti locali, la cui competenza rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ed è regolamentata, rispettivamente, dal decreto legislativo n. 165/2001, dal decreto legislativo n. 75/2017 (articolo 20), e dal decreto legge n. 34/2019 (articolo 33, comma 2), con ciò ponendosi in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, (copertura finanziaria) e con l'art. 117, secondo comma, lett. l), in materia di ordinamento civile, della Costituzione.

Sempre dal punto di vista della copertura finanziaria, si rievoca anche la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo cui [...] la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici", in quanto l'art. 81 Cost. «impone che, ogniqualevolta 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. 155 del 2022, n.163 del 2020 e n. 307 del 2013).

Pertanto, secondo l'orientamento della Corte [...] devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui «l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 Cost.» (ex multis, sentenze n. 155 del 2022 e n. 227 del 2019).

Tanto premesso, si ritiene di dover impugnare il comma 21 in esame per violazioni dei principi costituzionali di cui all'articolo 81, terzo comma, e dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

13.22

L'articolo 13, comma 22 (Precariato ASU) modifica il comma 4 dell'articolo 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9, prevedendo che per i soggetti che possono richiedere di essere riammessi nell'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014, pur avendo optato per la fuoriuscita, quest'ultima può essere considerata tale "ancorché senza formale atto di dimissioni".

Al riguardo, l'articolo 36 della legge regionale n. 9/2021 è stato

oggetto di impugnativa con apposito atto iscritto nel registro dei ricorsi pendenti davanti alla Corte Costituzionale (n. 33 del 2021), in quanto censurato sia per le disposizioni volte alla stabilizzazione del personale ASU sia per quelle relative alla quantificazione e alle modalità di copertura delle relative spese a carico della finanza pubblica.

In particolare, con la suddetta stabilizzazione il regime delle assunzioni a tempo indeterminato è stato esteso anche ai lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, che ricomprende non soltanto i soggetti già titolari di un contratto di lavoro ma anche quelli impiegati in attività socialmente utili in forza di convenzioni o protocolli e, quindi, senza la previa instaurazione di un rapporto lavorativo.

Inoltre, il legislatore regionale, pur richiamando le misure di stabilizzazione previste dal legislatore statale, non ha fatto salva - in alcun modo - l'applicazione dei numerosi vincoli e requisiti richiesti dall'art. 1, comma 292, della legge n. 178/2020, per procedere alla stabilizzazione del personale ASU.

Ciò posto, l'articolo 36 della legge regionale n. 9 del 2021 ha costituito oggetto della sopra menzionata impugnativa, in quanto - ampliando l'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo delle procedure di stabilizzazione del personale ASU, previste dalla normativa nazionale - esula dalle competenze legislative attribuite alla Regione siciliana dall'articolo 14, lettera q), dello statuto di autonomia, concernente lo stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della regione, e si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile», comportando peraltro una evidente violazione del principio di uguaglianza previsto dall'articolo 3 della Costituzione, norma direttamente applicabile anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto rientrante fra i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale.

Si evidenzia, altresì, che l'articolo 36 della legge regionale n. 9 del 2021 è stato impugnato anche in relazione all'inidoneità della copertura finanziaria in violazione del principio dell'equilibrio di bilancio delle pubbliche amministrazioni (art. 97, primo comma, della Costituzione) e del principio di copertura delle leggi di spesa (art. 81, terzo comma), della Costituzione.

Analogamente, per le medesime ragioni, è stata impugnata la successiva legge regionale n. 29 del 2021 che, all'articolo 4, comma 1, intendeva modificare in modo inidoneo le suddette modalità di copertura degli oneri.

Tanto premesso, la disposizione in esame, nell'apportare una modifica al comma 4 dell'articolo 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9, consistente in una ulteriore tipizzazione dei soggetti di cui all'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014, si pone in contrasto con le norme di rango costituzionale già richiamate nelle precedenti impugnative, nonché in relazione alla mancata considerazione degli oneri.

Quest'ultima oggettiva circostanza, si ripete, secondo la Corte Costituzionale [...] vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici", in quanto l'art. 81 Cost. «impone che, 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. 155 del 2022, n.163 del 2020 e n. 307 del 2013).

Anche a tal proposito, si richiama quanto ribadito dalla suprema Corte in ordine all'equilibrio finanziario il quale «presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano "una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale" [...] (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenze n. 155 del 2022 e n. 274 del 2017). Pertanto, secondo l'orientamento della Corte [...] devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui «l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 Cost.» (ex multis, sentenze n. 155 del 2022 e n. 227 del 2019).

Tanto premesso, si ritiene di dover impugnare il comma 22 in esame per violazione dell'articolo 81, terzo comma (copertura finanziaria), dell'articolo 97, primo comma (principio dell'equilibrio di bilancio delle pubbliche amministrazioni) e dell'articolo 117, terzo comma (coordinamento della finanza pubblica) dell'articolo 119, primo comma (principi di coordinamento della finanza pubblica connessi all'equilibrio dei bilanci ed ai vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea) della Costituzione e dell'articolo 14, comma 1, dello Statuto della Regione Siciliana.

13.32

L'articolo 13 della legge in esame, al comma 32 stabilisce che: "All' articolo 2, comma 1, della legge regionale 18 marzo 2022, n. 2 la lettera b) è abrogata."

La legge regionale 18 marzo 2022, n. 2, recante "Disposizioni in materia di edilizia", all'articolo 2 introduce modifiche all'articolo 5 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16. In particolare, al comma 1, lettera b) si prevedeva che: "alla lettera d), punto 4), dopo la parola "ammezzati" sono aggiunte le parole "esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge".

Le modifiche apportate dalla legge n. 18 del 2022 intervenivano su disposizioni introdotte dalla legge regionale n. 23 del 2021, che all'articolo 6, recante "Modifiche all'articolo 5 della legge regionale 10 agosto 2016, n.10, prevedeva, al comma 1, che: "L'articolo 5 della legge regionale 10 agosto 2016, n.16 è sostituito dal seguente: "[Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire]: [d) le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi e per il contenimento del consumo di nuovo territorio, come di seguito definite]: 4) il recupero abitativo delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati aventi altezza minima di m. 2,20 è consentito in deroga alle norme vigenti e comunque per una altezza minima non inferiore a m. Z 20. Si definiscono pertinenze, locali accessori, interrati e seminterrati i volumi realizzati al servizio degli edifici, anche se non computabili nella volumetria assentita agli stessi".

Al riguardo, si rappresenta che la legge regionale n. 23 del 2021 è già stata oggetto di impugnativa da parte del Governo innanzi alla Corte costituzionale, in quanto volta a consentire il recupero abitativo di qualsivoglia pertinenza, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati senza alcun limite temporale e in deroga alla pianificazione urbanistica in qualunque tempo emanata, anche se realizzati, a rigore, addirittura dopo l'entrata in vigore della norma de qua, attribuendo premialità volumetriche ulteriori e distinte rispetto a quelle consentite dalla disciplina urbanistico-edilizia.

La legge regionale n. 18 del 2022 costituiva invece un importante correttivo alla legge n. 23 del 2021, in quanto limitava la portata degli interventi di recupero abitativo realizzati in deroga alle prescrizioni vigenti soltanto a quelli già esistenti alla data di entrata in vigore della legge stessa.

Al contrario le modifiche introdotte con la legge n. 13 del 2022 riprendono, in sostanza, la formulazione dell'articolo 5, comma 1,

lettera d), n. 4, della legge regionale n. 16 del 2016 introdotta con la legge regionale n. 23 del 2021, già in corso di scrutinio da parte del Supremo consesso, in quanto volte a consentire il recupero abitativo di qualsivoglia pertinenza, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati senza alcun limite temporale e in deroga alla pianificazione urbanistica.

Per tale via si contravviene al principio fondamentale in materia di governo del territorio - sotteso all'intero impianto della legge urbanistica n. 1150 del 1942, in particolare a seguito delle modifiche apportatevi dalla legge n. 765 del 1967 - secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una finzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale.

Costituiscono infatti principi fondamentali in materia di governo del territorio, che si impongono anche alla potestà legislativa primaria spettante alle Regioni ad autonomia speciale, quelli posti dall'articolo 41-quinquies della legge urbanistica 17 agosto 1942. n. 1150; articolo aggiunto dall'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, tra i quali il necessario rispetto degli standard urbanistici. Il "recupero" a fini abitativi generalizzato e senza alcun limite temporale, previsto dalla norma regionale, è per forza di cose destinato a stravolgere gli standard urbanistici.

È inoltre violato anche il principio di cui all'articolo 14 del d.P.R. n. 380 del 2001, recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, ove si prevede che la realizzazione di interventi in deroga alla pianificazione urbanistica può essere assentita solo previa valutazione fatta caso per caso da parte del Consiglio comunale, sulla base di una ponderazione di interessi riferita alla fattispecie concreta. Si agevola, per tale via, la trasformazione edificatoria del territorio, con il conseguente abbassamento del livello della tutela del paesaggio, in contrasto con l'art. 9 Cost., ai sensi del quale il paesaggio è valore primario e assoluto (Corte cost. n. 367 del 2007).

Per tali motivi, si ritiene che la norma sia lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio, di cui all'art. 117, primo comma in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo lettera s), Cost., e che si ponga in contrasto con il principio urbanistico dell'ordinato sviluppo del territorio.

Come già evidenziato, nonostante la Regione Siciliana abbia competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del

paesaggio e di conservazione delle antichità e delle opere artistiche, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. n), dello Statuto di autonomia, nonché di urbanistica, ai sensi della lett. f), del medesimo art. 14, tale competenza si esplica "nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla Costituente del popolo italiano".

La legislazione regionale primaria trova pertanto un preciso limite nelle "norme di grande riforma economico-sociale", come quelle dettate dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e quelle in tema di pianificazione condivisa.

La Regione autonoma Sicilia non può, dunque, esercitare unilateralmente la propria potestà legislativa statutaria nella materia edilizia e urbanistica, quando vengano in rilievo interessi generali riconducibili alla competenza esclusiva statale nella materia della conservazione ambientale e paesaggistica.

Per tutti i motivi innanzi esposti, si ritiene che la disposizione in commento presenti profili di contrasto con gli artt. 9 e 117, comma primo in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo lettera s), Cost., rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio; con l'articolo 41-quinquies della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150; con l'articolo 117, comma secondo, lettera m) e comma terzo, della Costituzione.

Inoltre la modifica in questione risulta contraria all'articolo 3 della Costituzione, atteso che ammette, ex post, interventi di recupero che, al momento della loro realizzazione, erano in contrasto con gli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, con conseguente pregiudizio della certezza del diritto e dell'affidamento di potenziali controinteressati.

13.50

L'articolo 13, comma 50 modifica l'articolo 55 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, recante norma di interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 37, prevedendo l'applicazione dei benefici previsti dal comma 1 dell'articolo 2 della citata legge n. 37 del 1994 anche ai "ai soci che hanno favorevolmente ottenuto i benefici di cui all'articolo 179 del codice penale". Al riguardo, già in assenza della norma in esame di interpretazione autentica, il legislatore regionale dovrebbe giustificare la disposizione per cui i "soci che hanno

favorevolmente ottenuto i benefici di cui all'articolo 179 del codice penale” accedano sostanzialmente ai benefici di che trattasi. Ad ogni modo, la modifica in esame, estendendo il novero dei beneficiari, determina oneri non quantificati e privi di copertura finanziaria, in violazione dell’articolo 81, terzo comma, della Costituzione. Si riportano le sentenze già menzionate in proposito.

13.53

L’articolo 13, comma 53 (Elenchi regionali idonei alle cariche di direttore amministrativo) sostituisce il comma 1-bis dell'articolo 122 della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2, e successive modificazioni, in materia di nomine nelle aziende sanitarie, prevedendo che gli elenchi regionali degli idonei alle cariche di direttore amministrativo sono aggiornati almeno ogni due anni e che alla relativa selezione sono ammessi i candidati che non abbiano compiuto sessantacinque anni di età e siano in possesso dei seguenti requisiti:

- a) diploma di laurea di cui all'ordinamento previgente al decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509 oppure laurea specialistica o magistrale;
- b) comprovata esperienza nella qualifica di dirigente, almeno quinquennale, nel settore sanitario o settennale in altri settori, con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche e/o finanziarie, maturata nel settore pubblico o nel settore privato.

Al riguardo, corre l’obbligo di rammentare le disposizioni legislative vigenti in materia di conferimento dell’incarico di direttore amministrativo e di direttore sanitario.

L’articolo 3 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n 171, recante “Disposizioni per il conferimento dell'incarico di direttore sanitario, direttore amministrativo e, ove previsto dalle leggi regionali, di direttore dei servizi socio-sanitari delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale” relativamente al conferimento dell’incarico di direttore amministrativo e di direttore sanitario, attesa la specificità delle funzioni amministrative e igienico-sanitari che i citati direttori sono chiamati a svolgere, conferma i requisiti previsti dall'articolo 3, comma 7, e dall'articolo 3-bis, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni.

Nello specifico, il citato decreto legislativo n. 502/1992, per

l'anzidetta figura di direttore amministrativo, prevede che l'incarico possa essere conferito ad "un laureato in discipline giuridiche o economiche che, all'atto del conferimento dell'incarico, non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che abbia svolto per almeno cinque anni una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione".

Di contro, il comma 53 in esame introduce una deroga alle citate disposizioni legislative prevedendo che l'incarico di direttore amministrativo venga conferito anche ai laureati in discipline scientifiche, etc. che abbiano acquisito l'esperienza professionale settennale in altri settori non sanitari, in difformità alle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992. Invero, le citate disposizioni del legislatore nazionale prescrivono specifici requisiti per l'iscrizione negli elenchi dei soggetti idonei alla nomina di direttore amministrativo delle aziende sanitarie regionali, i quali costituiscono unitariamente un principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute.

Pertanto, [...] a norma dell'art. 17 dello statuto reg. Siciliana, la potestà legislativa regionale in materia di «sanità pubblica» si esercita «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato», per cui l'ampiezza di tale competenza legislativa coincide, comunque, con quella delle Regioni ordinarie in materia di «tutela della salute» (sentenze Corte Cost. nn. 155/2022, 159/2018, 430/2007 e 448/2006).

L'articolo 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, dispone che "Il direttore sanitario è un medico ... che abbia svolto per almeno cinque anni qualificata attività di direzione tecnico-sanitaria in enti o strutture sanitarie, pubbliche o private, di media o grande dimensione ... Il direttore amministrativo è un laureato in discipline giuridiche o economiche ... che abbia svolto per almeno cinque anni una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione...".

Al riguardo, la Corte Costituzionale afferma che "... le disposizioni in esame debbono, indubbiamente, ritenersi espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute che impone la scelta dei dirigenti sanitari e, per quanto qui interessa, del direttore amministrativo, tra i candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, omogenei a livello nazionale e, comunque, acquisiti solo nello specifico settore sanitario. Ciò all'evidente scopo di privilegiare criteri di selezione che assicurino l'effettiva capacità gestionale del dirigente, che opera in un ambito, quello sanitario, connotato da problematiche

specifiche". Ciò posto, la norma in esame si pone in contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore statale, in quanto modifica la tipologia del requisito culturale e dell'esperienza richiesta ai soggetti che aspirano ad accedere alla direzione amministrativa nonché amplia l'area in cui la citata esperienza può essere acquisita, estendendola a settori del tutto estranei all'ambito sanitario.

Tutto ciò premesso, la deroga di cui alla disposizione regionale in esame, costituisce il presupposto per l'impugnativa in quanto la stessa si pone in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. l), della Cost. che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

Sotto altro profilo, rilevandosi che le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992 debbono ritenersi espressione di un principio fondamentale della legislazione in materia di tutela della salute, la norma regionale in questione viola anche l'articolo 117, terzo comma, Cost., [...] in quanto la disciplina statale sarebbe, evidentemente, ispirata dall'intento di circoscrivere la scelta dei dirigenti, rimessa alle Regioni, ai «candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, iscritti in appositi elenchi, allo scopo di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di privilegiare criteri di selezione che assicurino effettive capacità gestionali e un'elevata qualità manageriale» Corte Costituzionale - Sentenza n. 155 del 2022).

L'articolo 13, comma 53, pertanto, si discosta dai principi fondamentali in materia di "tutela della salute" posti dal legislatore statale, nell'esercizio della potestà conferitagli dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Al riguardo, si rileva che rientrano tra i predetti principi fondamentali - che compete allo Stato stabilire - anche le disposizioni relative ai requisiti per l'accesso alla dirigenza sanitaria e per l'accesso agli incarichi dirigenziali apicali (fra cui si annovera quello di direttore amministrativo), che si collocano in una prospettiva di miglioramento del "rendimento" del servizio offerto, a garanzia della qualità dell'attività assistenziale erogata, oltreché dell'imparzialità e del buon andamento dell'attività amministrativa (cfr. da ultimo, Corte costituzionale, sentenza 5 novembre 2021, n. 209; si vedano anche le sentenze n. 87 del 2019, n. 159 del 2018, n. 190 del 2017, n. 124 del 2015, n. 295 del 2009, n. 449 del 2006 e n. 422 del 2005).

Si soggiunge, infine, che la norma de qua, prevedendo requisiti di qualificazione meno rigorosi e selettivi rispetto a quelli prescritti

dall'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, si pone in contrasto anche con l'articolo 97 Cost.

Tanto premesso, si ritiene di dover impugnare l'articolo 13, comma 53 per violazione dell'articolo 97, (imparzialità e buon andamento delle pubbliche amministrazioni) e dell'articolo 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, della Cost. Inoltre, eccede dalle competenze affidate alla Regione dallo Statuto di autonomia all'articolo 17, poiché esorbita dai "limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato".

13.55

Con riferimento all'articolo 13, comma 55, recante "55. Le strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio possono raggiungere gli standard organizzativi e di personale richiesti dall'articolo 29, comma 1, del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni con legge 23 luglio 2021, n. 1061, anche attraverso la costituzione di reti di impresa di cui all'articolo 3 del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazioni con legge 9 aprile 2009, n. 33. Per l'anno 2022 i trasferimenti extrabudget in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale sono calcolati sul consolidato dell'anno 2019", si rilevano due potenziali profili di incostituzionalità.

In primo luogo, la previsione della legge regionale secondo la quale "Per l'anno 2022 i trasferimenti extrabudget in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale sono calcolati sul consolidato dell'anno 2019", non appare in linea con il vigente ordinamento in materia e si pone, pertanto, in contrasto con il riparto che l'articolo 117, comma 3, Costituzione, opera *ratione materiae*, attribuendo al legislatore statale la competenza in materia di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. Ed invero, l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute incontra limiti alla luce degli obiettivi di finanza pubblica e del contenimento della spesa, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi eurounitari (cfr. ex multis Corte costituzionale, sent. n. 180 del 2013, sent.n. 91 del 2012, n. 163 del 2011).

Così come è stato chiarito anche dal Consiglio di Stato, sezione III, nella sentenza n. 8161 del 7 dicembre 2021, infatti, l'articolo 8-quinquies, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, in materia di accordi e contratti con le strutture sanitarie e socio-sanitarie accreditate, non consente la remunerazione delle prestazioni che eccedono il tetto di spesa, in quanto la funzionalità

del sistema di programmazione della spesa sanitaria presuppone il rispetto dei limiti di spesa stabiliti.

Nella medesima sentenza è richiamato anche l'orientamento della Corte di Cassazione secondo il quale tanto la fissazione del tetto massimo annuale di spesa sostenibile con il fondo sanitario (per singola istituzione o per gruppi di istituzioni), quanto la determinazione dei preventivi annuali delle prestazioni, risultano rimesse "ad un atto autoritativo e vincolante di programmazione regionale, e non già ad una fase concordata e convenzionale", dal momento che "tale attività di programmazione, tesa a garantire la corretta gestione delle risorse disponibili, assume valenza imprescindibile in quanto la fissazione dei limiti di spesa rappresenta l'adempimento di un preciso ed ineludibile obbligo che influisce sulla possibilità stessa di attingere le risorse necessarie per la remunerazione delle prestazioni erogate"(Cass. civ., sez. III, n. 27997 del 2019, che richiama peraltro la decisione del Cons. St., Ad. Plen., 12 aprile 2012, n. 3).

Ciò comporta che "l'osservanza del tetto di spesa in materia sanitaria rappresenta un vincolo ineludibile che costituisce la misura delle prestazioni sanitarie che il Servizio sanitario nazionale può erogare e che può permettersi di acquistare da ciascun erogatore privato", con la conseguenza che si è ritenuta persino "giustificata (anche) la mancata previsione di criteri di remunerazione delle prestazioni extra budget", e ciò in ragione della "necessità di dover comunque rispettare i tetti di spesa e, quindi, il vincolo delle risorse disponibili" (così, in motivazione, Cass. civ., sez. III, n. 27608 del 2019, la quale richiama Cons. St., sez. III, 10 febbraio 2016, n. 566; id. 10 aprile 2015, n. 1832).

In condizioni di scarsità di risorse e di necessario risanamento del bilancio, così come chiarito dalla Corte di Cassazione, anche il sistema sanitario non può prescindere dall'esigenza di perseguire obiettivi di razionalizzazione finalizzati al raggiungimento di una situazione di equilibrio finanziario attraverso la programmazione e la pianificazione autoritativa e vincolante dei limiti di spesa dei vari soggetti operanti nel sistema (in tal senso, Cass. civ., sez. III, n. 27608 del 2019, cit.).

Ciò che rileva in tale ambito, infatti, è "un potere connotato da ampi margini di discrezionalità, posto che deve bilanciare interessi diversi e per certi versi contrapposti, ovvero l'interesse pubblico al contenimento della spesa, il diritto degli assistiti alla fruizione di adeguate prestazioni sanitarie, le aspettative degli operatori privati che si muovono secondo una legittima logica imprenditoriale e l'assicurazione della massima efficienza delle strutture pubbliche che garantiscono l'assistenza sanitaria a tutta la popolazione secondo i caratteri tipici di un sistema

universalistico". Il tutto, però, sempre nella prospettiva "che il perseguimento degli interessi collettivi e pubblici compresenti nella materia" non resti "subordinato e condizionato agli interessi privati i quali, per quanto meritevoli di tutela, risultano cedevoli e recessivi rispetto a quelli pubblici" (vedi Cass. civ., sez. III, n. 27608 del 2019, cit.), giacché, in definitiva, gli "operatori privati restano liberi di valutare la convenienza a continuare ad operare in regime di accreditamento accettando le limitazioni imposte, oppure di collocarsi al di fuori del servizio sanitario nazionale e continuare ad operare privatamente" (Corte cost., 26 maggio 2005, n. 200).

Si rileva, inoltre, che la disposizione de qua presenta un'ulteriore criticità, nella parte in cui prevede che "le strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio possono raggiungere gli standard organizzativi e di personale richiesti dall'articolo 29, comma 1, del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni con legge 23 luglio 2021, n. 106, anche attraverso la costituzione di reti di impresa di cui all'articolo 3 del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazioni con legge 9 aprile 2009, n. 33".

La disposizione, infatti, non sembra assicurare, in modo chiaro, la coerenza con le indicazioni di riferimento al livello nazionale, di cui ai "Criteri per la riorganizzazione delle reti di offerta di diagnostica di laboratorio" approvati con Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome (Rep. Atti 61/CSR del 21 marzo 2011).

Detti criteri, infatti, impegnano le regioni alla attivazione di "meccanismi di reale aggregazione fra strutture di laboratorio, volte non tanto alla sopravvivenza delle stesse, ma ad un reale progetto di miglioramento della qualità complessiva".

Tanto premesso, al fine di scongiurare possibili profili di incostituzionalità per violazione dei principi stabiliti dal legislatore statale in materia di tutela della salute, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, è opportuno che la regione chiarisca che, in particolare, lo standard relativo al numero minimo di 200.000 prestazioni da garantire quale requisito di accreditamento per le strutture eroganti prestazioni di laboratorio sia, in ogni caso, da intendersi con riferimento a ciascuna struttura in senso fisico e non al complesso delle strutture interessate e, quindi, in forma aggregata.

13.57

L'articolo 13, comma 57 modifica l'articolo 60, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2021, stabilendo l'assunzione a tempo indeterminato per il personale ivi disciplinato con riferimento al 50 per cento dei posti resisi vacanti al 31 dicembre 2021 invece che al 31 dicembre 2020. Al riguardo, tenuto conto che si tratta di finanziamenti destinati a stabilizzazioni di personale precario e, pertanto, di assunzioni a tempo indeterminato, gli oneri conseguenti vanno coperti a regime anche se si tratta di trasferimenti di risorse dalla Regione ai consorzi a tale fine destinati. I relativi oneri sono quantificati in euro 991.566,71 per l'esercizio finanziario 2022, alla cui copertura si provvede a valere della Missione 16, Programma 1, capitolo 147320. Al riguardo, si rileva che a decorrere dal 2023 la disposizione comporta oneri non quantificati e privi di copertura finanziaria, pertanto, in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. Sul punto, si richiama la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo cui [...] la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici", in quanto l'art. 81 Cost. «impone che, ogniqualevolta 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. 155 del 2022, n.163 del 2020 e n. 307 del 2013). Tanto premesso, si chiede l'impugnativa della disposizione in esame per violazione dei principi costituzionali di cui all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

13.58

L'articolo 13, comma 58 reca la disposizione relativa al riconoscimento dell'Istituto zootecnico sperimentale per la Sicilia quale ente di ricerca della Regione; agli oneri discendenti dalla norma in questione per l'esercizio finanziario 2022, quantificati in euro 929.593,79, si provvede a valere sulla Missione 16, Programma 1, cap. 143328 e, a decorrere dall'esercizio finanziario 2025, si provvede ai sensi dell'art. 38, comma 1, d.lgs. n. 118/2011 in materia di copertura delle leggi regionali di spesa.

Relativamente alla copertura finanziaria della maggiore spesa a carico del bilancio regionale, prevista dal comma in esame limitatamente all'anno 2022, si ritiene di dover impugnare lo stesso dinanzi alla Corte costituzionale per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa sancito dall'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, così come declinato dall'art. 38, comma 1, del D.Lgs. n. 118 del 2011, che richiede al legislatore regionale di assicurare, alle spese a carattere obbligatorio e continuativo (quali quelle del caso di specie, caratterizzate da una

costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari), immediata copertura per tutti e tre gli esercizi considerati dal bilancio di previsione pluriennale e di indicare l'onere a regime, potendo rinviare la quantificazione alla legge di bilancio nel solo caso in cui si tratti di spese non obbligatorie. Si osserva che secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici", in quanto l'art. 81 Cost. «impone che, 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» (sentenze n. 155/2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

13.68

L'articolo 13, comma 68 (Assunzioni di 300 unità di personale di livello dirigenziale), nel modificare l'articolo 12 della legge regionale n. 9/2021, prevede l'assunzione di 300 unità di personale di livello dirigenziale a tempo determinato in luogo delle altrettante 300 unità di personale non dirigenziale indicate nella disposizione oggetto di modifica.

Inoltre, viene eliminato il limite del 20% per l'assegnazione da parte della Regione del personale contrattualizzato, di cui al medesimo articolo 12, in distacco, previa convenzione, presso i comuni e gli altri enti locali e senza oneri a loro carico, in relazione al fabbisogno di personale, ai progetti da realizzare e agli obiettivi da raggiungere, al fine di assicurare un incremento della capacità di gestione tecnico-amministrativa dei progetti finanziati dalle risorse della politica unitaria di coesione per gli enti territoriali.

Al riguardo, giova rammentare che la disposizione oggetto di modifica, concernente l'assunzione di 300 unità di personale non dirigenziale a tempo determinato per una spesa, pari a 27 milioni di euro annui, a valere sulle "risorse destinate ai programmi della politica unitaria di coesione", in sede di esame della legge regionale n. 9/2021, ha costituito oggetto di richiesta di chiarimenti, in relazione alla sovrastima del relativo onere che, per la sua entità, appariva riconducibile al trattamento economico del personale con qualifica dirigenziale, con ciò incidendo in misura significativa sulle risorse destinate alla realizzazione dei predetti programmi comunitari.

A fronte di tale richiesta, la Regione aveva assicurato che le assunzioni in esame erano destinate unicamente al reclutamento

di personale, per la durata massima di 36 mesi, da inquadrare nella categoria D – Posizione economica D1, con un onere medio pro-capite annuo pari ad euro 45.000, ed un costo complessivo annuo di 13,5 milioni di euro, inferiore, in ogni caso, al limite massimo di spesa previsto per le finalità complessive dell'articolo, evidenziando altresì che le risorse eccedenti il costo del personale erano invece destinate alle finalità di espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione delle suddette 300 unità di personale a tempo determinato.

Sul punto, peraltro, la Regione Siciliana ha affermato che, al fine di reperire le risorse extra regionali necessarie per l'attuazione del citato articolo 12, nella scheda progettuale redatta per l'Agenzia per la Coesione territoriale, è stato stimato un onere complessivo nel triennio pari a euro 43 milioni, di cui euro 2,5 milioni nel primo anno da destinare alle procedure di reclutamento ed euro 13,5 milioni per ciascuno dei 3 anni di riferimento quali oneri di personale. L'attuale modifica, pertanto, si pone in antitesi con quanto precedentemente affermato e con la scheda progettuale redatta per l'Agenzia per la Coesione territoriale in quanto, nel finalizzare le predette 300 assunzioni al reclutamento di personale di livello dirigenziale anziché di personale del comparto, contraddice integralmente quanto affermato precedentemente dalla Regione e determina il raddoppio degli oneri, con ciò sottraendo in misura significativa risorse di derivazione U.E. destinate in via prioritaria alla realizzazione dei predetti programmi comunitari.

Inoltre, la modifica normativa in esame si pone in contrasto con quanto stabilito dall'Accordo Stato-Regione Siciliana del 14 gennaio 2021 per il ripiano decennale del disavanzo, che ha previsto, al punto 2, lett. e), lo snellimento della struttura amministrativa della Regione, al fine di ottenere una riduzione significativa degli uffici di livello dirigenziale e, in misura proporzionale, delle dotazioni organiche del personale dirigenziale, nonché la sospensione del reclutamento dei profili dirigenziali per il triennio 2021-2023.

Al riguardo, si rammenta che con decreto Presidenziale n. 9 del 5 aprile 2022, attuativo dell'articolo 13, comma 3, della legge regionale n. 3/2016, sono stati rimodulati gli assetti organizzativi dell'amministrazione regionale, riducendo il numero delle strutture dirigenziali da 1227 a 832 con una diminuzione pari al 32,19%, mentre con decreto Presidenziale n. 109 del 30 aprile 2021, in attuazione dell'articolo 10, comma 1, lettera b,) della legge regionale n. 9/2021, la dotazione organica della dirigenza per l'anno 2022 è stata rideterminata in n. 847 unità pari alle unità effettivamente in servizio.

Ciò posto, si evidenzia che l'assunzione di ulteriori n. 300 dirigenti - seppure a tempo determinato - prevista dal comma in esame, determina la creazione di posizioni soprannumerarie, tenuto conto che non esistono le corrispondenti e necessarie strutture di livello dirigenziale.

Per completezza di analisi, si richiamano anche le reiterate osservazioni in materia di dirigenza regionale formulate annualmente dalla Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per la Sicilia, in sede di parifica del rendiconto generale, laddove la Magistratura contabile ha ritenuto il numero dei dirigenti regionali lontano dalla media nazionale, pur considerando e solo in parte giustificando tale discrasia in relazione all'autonomia differenziata di cui gode la Regione siciliana ed alle funzioni altrove allocate a livello statale.

La medesima Sezione regionale ha, altresì, evidenziato come appaia assai problematico, allo stato attuale, procedere all'assunzione di nuovo personale dirigenziale senza aver prima posto fine alla situazione di stallo determinata dal mancato superamento della terza fascia dirigenziale che, secondo le previsioni dell'art. 6 della L.R. n. 10 del 2000, doveva essere mantenuta solo in una fase di prima applicazione. Invece la cristallizzazione della terza fascia, a quasi vent'anni dalla sua transitoria previsione, continua a perpetrare una grave distonia rispetto al contesto normativo della dirigenza pubblica degli altri comparti, cui invece occorrerebbe omogeneizzarsi, dando vita a incancrenite situazioni di palese distonia tra inquadramento e funzioni espletate.

Aderendo, infatti, alla natura transitoria della terza fascia, sconosciuta nel panorama nazionale, rischia di crearsi il paradosso di unità dirigenziali neo assunte, inquadrate direttamente in seconda fascia, e quindi in posizione prioritaria rispetto all'attribuzione degli incarichi dirigenziali nei confronti della generalità dei dirigenti attualmente collocati in terza fascia, molti dei quali già titolari da anni di incarichi dirigenziali generali o di strutture dirigenziali quali aree e servizi.

Ciò posto, anche in considerazione degli autorevoli orientamenti della Magistratura contabile sopra richiamati, si evidenzia che le citate assunzioni di dirigenti non risultano nemmeno essere coerenti con quanto previsto dal punto 2, lettera j) del richiamato Accordo Stato-Regione Siciliana del 14 gennaio 2021, in materia di recepimento dei principi di dirigenza pubblica già applicati in via ordinaria dalle comparabili amministrazioni pubbliche di cui al decreto legislativo n. 165/2001.

Sulla base della certificazione relativa all'anno 2021 per la verifica

dell'attuazione dei punti 1 e 2 dell'Accordo Stato-Regione Siciliana del 14 gennaio 2021, per quanto riguarda il punto 2, lettera j) - recepimento dei principi in materia di dirigenza pubblica - la Regione ha confermato di non aver predisposto alcun provvedimento normativo per armonizzare/equiparare all'ordinamento delle altre Regioni l'anomala situazione della dirigenza regionale, attualmente articolata su tre livelli dirigenziali, di cui i primi due livelli quasi senza dirigenti in servizio ed il terzo livello - ad esaurimento - con la presenza della quasi totalità dei dirigenti in servizio.

Inoltre, la norma regionale assume natura asistemica e micro settoriale se confrontata con la corrispondente normativa statale in materia di reclutamento di personale finalizzato al rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni per l'attuazione dei progetti del PNRR e al tempestivo utilizzo delle corrispondenti risorse di derivazione comunitaria. Infatti, l'articolo 1 del decreto legge n. 80/2021 prevede la possibilità di effettuare assunzioni a tempo determinato solamente di personale non dirigenziale ovvero di conferire incarichi di collaborazione, nei limiti degli importi previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico dei progetti.

Per quanto concerne le assunzioni di personale dirigenziale la vigente normativa consente la deroga, fino al raddoppio, delle percentuali di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001, ai fini della copertura delle posizioni dirigenziali vacanti relative a compiti strettamente e direttamente finalizzati all'attuazione dei progetti, a valere sulle risorse finanziarie disponibili e nei limiti delle facoltà assunzionali vigenti per le amministrazioni interessate.

Appare, pertanto, chiaro il contrasto della norma regionale in esame con il quadro normativo generale di riferimento in materia di lavoro pubblico, tenuto conto che per espressa previsione statutaria l'esercizio della competenza esclusiva della Regione Siciliana sullo stato giuridico ed economico del proprio personale deve comunque avvenire in armonia con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e può essere esercitata entro i limiti delle leggi costituzionali dello Stato, di quelli stabiliti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale, dei principi comunitari e delle norme internazionali.

La disciplina degli incarichi dirigenziali, per quanto attiene ai profili normativi del rapporto, è materia attratta all'ordinamento civile e, in quanto tale, rimessa alla potestà esclusiva dello Stato dall'articolo 117 Cost., secondo comma, lett. l), (sentenze Corte Cost. n. 324 del 2010, n. 62 del 2019).

Come affermato dalla Corte costituzionale (sentenze n. 77 del 2013, n. 151 del 2010, n. 95 del 2007), "la disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato è rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto riconducibile alla materia «ordinamento civile», che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata".

In particolare, la già richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 324/2010 ha sancito che la disciplina relativa al conferimento degli incarichi dirigenziali non attiene a materie di competenza concorrente (coordinamento della finanza pubblica) o residuale regionale (organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali), bensì alla materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale per cui, in ragione del principio di unità e indivisibilità dell'ordinamento civile dello Stato tali precetti sono direttamente applicabili anche alla Regione Siciliana. Tanto premesso, la norma regionale in argomento determina una violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Cost. in materia di ordinamento civile, cui la Regione, pur nel rispetto della propria autonomia, non può derogare. Sul punto va altresì rilevato che il consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte Costituzionale risulta condiviso anche dalla Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale di Appello per la Regione Siciliana, che lo ha richiamato nella sentenza n. 150/A del 15 settembre 2021, nonché dall'Avvocatura generale dello Stato nel parere del 10 novembre 2021.

Tanto premesso, si impugna il comma 68 in esame, per violazione dell'articolo 81, terzo comma (copertura finanziaria), dell'articolo 97, secondo comma (buon andamento e imparzialità dell'amministrazione), dell'articolo 117, secondo comma, lett. l) e terzo comma (ordinamento civile e determinazione dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato), e dell'articolo 119, primo comma (principi di coordinamento della finanza pubblica) della Costituzione;

13.90

L'articolo 13, al comma 90 stabilisce che: "All'articolo 54, comma 6, della legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 e successive modificazioni, le parole "non oltre cinque anni" sono sostituite dalle parole "non oltre tre anni"."

Per effetto di tali modifiche, l'articolo 54, comma 6, della legge regionale n. 19 del 2020, recante "Norme per il governo del territorio", nella formulazione attualmente vigente, prevede che: "Le misure di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati dai comuni, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge,

sono prorogate fino alla data di entrata in vigore del PTR e comunque non oltre tre anni dalla loro entrata in vigore".

Si tratta, tuttavia, di una disciplina che presenta significativi profili di difformità rispetto a quella contenuta nel Testo Unico per l'edilizia approvato con d.P.R. n. 380 del 2001.

L'articolo 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 prevede, infatti, che: "In caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione".

Il termine di durata delle misure di salvaguardia è stato, dunque, fissato dal legislatore statale in 3 anni dalla data della delibera di adozione del piano. Tale termine è stato protratto sino a 5 anni per quei Comuni che abbiano presentato il piano alla Regione per l'approvazione.

Detti termini hanno un carattere perentorio, atteso che l'esigenza sottesa a tali misure è la salvaguardia degli assetti urbanistici in itinere. In altri termini, esse hanno finalità di carattere conservativo, che devono essere rinvenute nella necessità di scongiurare il rischio che le richieste dei privati, fondate su una pianificazione ritenuta non più attuale, in quanto in fieri, e quindi potenzialmente modificata, finiscano per alterare profondamente la situazione di fatto e, di conseguenza, per pregiudicare definitivamente proprio gli obiettivi generali cui invece è finalizzata la programmazione urbanistica, rendendo estremamente difficile, se non addirittura impossibile, l'attuazione del piano urbanistico in itinere (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 20 gennaio 2014, n. 257).

Nell'istituto di salvaguardia delineato dall'articolo 12 del citato d.P.R. convergono due interessi: da un lato, quello del privato all'edificazione, secondo gli strumenti urbanistici vigenti; dall'altro, quello pubblico, teso a realizzare l'effettività delle previsioni urbanistiche fin dal momento della loro adozione.

Di qui il carattere obbligatorio e vincolato della misura, sicché, in costanza di un procedimento di approvazione di un piano urbanistico o sue varianti, grava sull'amministrazione comunale l'onere di sospendere ogni determinazione sulla domanda di rilascio del permesso di costruire in attesa della definitiva approvazione del piano (cfr. *cx pluribus*, Cons. Stato, Sez. IV, 23

luglio 2009, n. 4660; Cons. Stato, Sez. IV, 28 febbraio 2005, n. 764; Cons. Stato, Sez. IV, 6 marzo 1998, n. 382).

La disposizione in commento, dal momento che è volta a ridurre, del tutto arbitrariamente, da tre a cinque anni il termine di durata delle misure di salvaguardia, peraltro svincolandole dall'adozione dei relativi piani territoriali, introduce nell'ordinamento regionale una disposizione derogatoria alle norme statali in tema di pianificazione urbanistica comunale e paesaggistica, agevolando la trasformazione edificatoria del territorio con il conseguente grave abbassamento del livello della tutela del paesaggio.

Per tali motivi, deve ritenersi che la norma in esame si pone, altresì, in contrasto con la competenza legislativa esclusiva statale.

Difatti, benché - come già più volte chiarito nell'ambito della ricostruzione - la Regione Siciliana abbia una competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio e di conservazione delle antichità e delle opere artistiche, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. n), dello Statuto di autonomia, nonché di urbanistica, ai sensi della lett. f), del medesimo art. 14, tale competenza si esplica "nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla Costituente del popolo italiano".

La legislazione regionale primaria trova pertanto un preciso limite nelle "norme di grande riforma economico-sociale", come quelle dettate dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e quelle in tema di pianificazione condivisa.

La Regione autonoma Siciliana non può dunque esercitare unilateralmente la propria potestà legislativa statutaria nella materia edilizia e urbanistica, quando vengano in rilievo interessi generali riconducibili alla competenza esclusiva statale nella materia della conservazione ambientale e paesaggistica, con ciò peraltro realizzando altresì l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato relativa alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni valevoli sull'intero territorio nazionale".

Per tali motivi, la disposizione di cui all'articolo 13, comma 90 presenta profili di contrasto con gli articoli 9 e 117, comma primo in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo lettera s), Cost., rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e l'articolo 12, comma 3 del Testo Unico per l'edilizia di

cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e con l'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Articolo 13, comma 91

In via preliminare, si evidenzia che l'art. 1, comma 268, lett. b) della L. n. 234/2021, al fine di rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza sanitaria da COVID- 19, ha disciplinato una apposita procedura di stabilizzazione, segnatamente disponendo che: "(...) gli enti del Servizio sanitario nazionale (..) ferma restando l'applicazione dell'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, dal 10 luglio 2022 e fino al 31 dicembre 2023 possono assumere a tempo indeterminato, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di personale, il personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario, anche qualora non più in servizio, che siano stati reclutati a tempo determinato con procedure concorsuali, ivi incluse le selezioni di cui all'articolo 2-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e che abbiano maturato al 30 giugno 2022 alle dipendenze di Uil ente del Servizio sanitario nazionale almeno diciotto mesi di servizio, anche non continuativi, di cui almeno sei mesi nel periodo intercorrente tra il 31 gennaio 2020 e il 30 giugno 2022, secondo criteri di priorità definiti da ciascuna regione. Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto mediante procedure diverse da quelle sopra indicate si provvede previo espletamento di prove selettive".

Ciò premesso, emerge come il legislatore regionale, pur nel dichiarato intento di dare attuazione all'art. 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021 n. 234, abbia invece elaborato criteri propri, come la possibilità di derogare al pieno triennale dei fabbisogni del personale, nonché di ampliare l'ambito soggettivo di applicazione anche al personale del ruolo tecnico e amministrativo, ovvero di estendere al 31 dicembre 2022 la finestra temporale utile ai fini della maturazione dei 18 mesi di servizio; ciò in palese difformità con quanto stabilito dal legislatore statale.

Il comma 91 (Stabilizzazione personale precario del ruolo sanitario, tecnico e amministrativo degli enti del SSN) infatti prevede che, ai fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021 n. 234, gli enti del Servizio sanitario regionale procedono preliminarmente, entro il 31 dicembre 2022, ad una ricognizione dei fabbisogni di personale,

anche nel periodo pandemico. Inoltre, è prevista l'applicazione del CCNNLL dell'ambito sanitario aggiornando, anche in deroga, il piano triennale del fabbisogno di personale, nonché il rispetto delle previsioni di legge anche per il personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, selezionato attraverso prove selettive che abbia maturato o che maturerà alla data del 31 dicembre 2022 i 18 mesi previsti dalla legge n. 234/2021.

Al riguardo, la norma regionale in esame contempla una ulteriore forma di stabilizzazione rispetto a quella prevista all'articolo 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017. Tale forma di stabilizzazione è rivolta al solo personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario degli enti del SSN che sia stato reclutato a tempo determinato con procedure concorsuali, ivi incluse le selezioni con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato di cui all'articolo 2-ter del decreto legge n. 18-2021, e che abbia maturato al 30 giugno 2022 alle dipendenze di un ente del Servizio sanitario nazionale specifici requisiti (almeno diciotto mesi di servizio, anche non continuativi, di cui almeno sei mesi nel periodo intercorrente tra il 31 gennaio 2020 e il 30 giugno 2022 degli enti del SSN).

Detta procedura avviene in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di personale e nel rispetto del limite di spesa di personale previsto per gli enti del SSN dall'articolo 11, comma 1, del DL 35/2019 (legge n. 60/2019).

La norma regionale in esame, invece, è diretta ad introdurre una forma di stabilizzazione avulsa dal citato quadro normativo, in quanto prevede maggiori limiti temporali per la maturazione dei requisiti per partecipare alle procedure selettive rispetto a quelli stabiliti dal citato comma 268 ed include tra il personale destinatario anche il personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo in luogo del solo personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario. Viene introdotta, inoltre, una previsione che consente agli enti del SSR di stabilizzare il personale ivi previsto anche in deroga al piano triennale dei fabbisogni di personale e quindi anche in deroga al limite di spesa di personale cui soggiacciono gli enti del SSN (articolo 11, comma 1 del decreto-legge n. 35 del 2019).

La disciplina in questione è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. 1) della Costituzione, posto che la norma regionale incide sulla regolamentazione del rapporto precario (in particolare, sugli aspetti connessi alla sua durata) e determina, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico (il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere

proprio per effetto della stabilizzazione). In tale prospettiva la Corte Costituzionale ha avuto modo di chiarire che la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, così come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso, si realizzano mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato e, pertanto, appartengono alla materia dell'ordinamento civile (cfr. ex multis sentenza n. 324 del 2010 e n. 69 del 2011).

Ciò posto, si ritiene che il comma 91 in esame, non essendo coerente con il citato quadro normativo vigente in materia, si ponga in contrasto con l'articolo 81 e con l'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile (contratti collettivi).

In tema di stabilizzazione del personale c.d. precario si rammenta come la Corte Costituzionale abbia più volte qualificato le norme statali in materia come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, poiché si ispirano alla finalità del contenimento della spesa pubblica nello specifico settore del personale (ex plurimis, sentenze n. 310, 108, 69 e 68 del 2011; 51 del 2012; 277/2013; 231/2017; n. 194/2020). Più nello specifico, la Corte "ha riconosciuto come principi di coordinamento della finanza pubblica le disposizioni statali che stabiliscono limiti e vincoli al reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche ovvero relative alla stabilizzazione del personale precario, in quanto incidono sul rilevante aggregato di finanza pubblica costituito dalla spesa per il personale" (sentenze nn. 277 e 18 del 2013, 148 e 139 del 2012; 251 del 2020).

In ragione di quanto sopra esposto emerge, pertanto, una violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost. che riserva allo Stato la competenza a porre principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Così inquadrata, la questione non richiede di misurarsi con le competenze attribuite dallo Statuto alla Regione Siciliana in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali ex articolo 14, lett. p) del R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455. Per costante orientamento della Corte Cost., infatti, "non è necessario confrontarsi con le competenze statutarie quando il ricorrente, nel definire l'oggetto del giudizio, muove da una impostazione di radicale esclusione di tali competenze; nei casi in cui l'ambito materiale a cui ricondurre la norma impugnata è immediatamente riferibile ad un titolo di competenza riservato allo Stato, non è, pertanto, necessario il previo confronto del ricorrente con le competenze legislative assegnate dallo statuto speciale alla Regione autonoma" (sentenze n. 273/2020; 25/2020; 153/2019).

13.93

L'articolo 13, al comma 93, stabilisce che "Al comma 2 dell'articolo 49 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16 e successive modificazioni la parola "2020" è sostituita dalla parola "2025"."

L'articolo 49, della legge regionale n. 16 del 2017, al comma 2 prevede che: "Per i permessi a costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale ti. 16/2016, per i quali sono stati già comunicati l'inizio dei lavori, il termine di ultimazione degli stessi è prorogato fino al 31 dicembre 2025. Dopo l'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come recepito dall'articolo I della legge regionale n. 16/2016, aggiungere il seguente: "Art. 21-bis - I. Limitatamente agli interventi sostitutivi disposti dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 21 agosto 1984, n. 66 e successive modifiche ed integrazioni e dell'articolo 31, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e successive modifiche ed interazioni, come recepito dall'articolo 1 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16, nei confronti delle amministrazioni comunali inadempienti, devono intendersi riferiti esclusivamente agli Organi istituzionali di governo dell'ente locale (sindaco, giunta e consiglio comunale).

In buona sostanza con la legge regionale in esame si proroga, sino al 31.12.2025, il termine di ultimazione dei lavori rispetto ai quali i permessi a costruire siano stati rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16 del 2016, e per i quali siano stati già comunicati l'inizio dei lavori.

Tale proroga, tuttavia, oltre a creare in maniera ingiustificata forti disparità di trattamento tra cittadini a livello nazionale - per i quali il termine a livello statale, rimane fermo, ad oggi, al 2020 - realizza altresì l'invasione da parte del legislatore regionale della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Infatti, la Regione autonoma Siciliana non può esercitare unilateralmente la propria potestà legislativa statutaria nella materia edilizia e urbanistica, quando vengano in rilievo interessi generali riconducibili alla competenza esclusiva statale nella materia della conservazione ambientale e paesaggistica; diversamente, si realizzerebbe l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato relativa alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni valevoli sull'intero territorio nazionale".

Per tali motivi, innanzi tutto, la disposizione di cui all'articolo 13, comma 93, della legge regionale in esame presenta profili di contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost. che stabilisce la competenza esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

In particolare, il predetto termine di ultimazione dei lavori, originariamente fissato al 31 dicembre 2017, in conseguenza delle modifiche via via apportate al comma 2 dell'articolo 49 della L.R. n. 16 del 2017, era già stato prorogato:

- al 31.12.2018, per effetto dell'articolo 33, comma 2, della L.R. n. 8 del 2018; - al 31.12.2019, per effetto dell'articolo 2, comma 1, della L.R. n. 28 del 2018; - al 31.12.2020, per effetto dell'articolo 5, comma 1, della L.R. n. 25 del 2019.

La disposizione in commento, sopra richiamata (con applicabilità dal 1° gennaio 2022, ai sensi di quanto disposto dall' art. 19, comma 2, della suddetta legge n. 13/2022), contiene, quindi, una proroga automatica fino al 31 dicembre 2025 del termine di ultimazione lavori per i permessi a costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16/2016, per i quali sono stati già comunicati l'inizio dei lavori stessi.

Mediante siffatto intervento, si introduce nell'ordinamento regionale una disciplina sostitutiva di quella statale sulla proroga dei titoli che si diversifica in maniera sostanziale dalla disciplina statale stessa, sia in relazione all'oggetto (permessi a costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16/2016 per i quali sono stati già comunicati l'inizio dei lavori), sia in relazione alla durata della proroga (termine di ultimazione dei lavori prorogato fino al 31 dicembre 2025).

Ciò, in violazione dell'articolo 14, primo comma, lett. f) dello Statuto della Regione Siciliana approvato con R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Infatti, benché la Regione Siciliana abbia competenza legislativa esclusiva in materia di urbanistica, ai sensi della lett. f), del comma 1, dell'articolo 14, dello Statuto di autonomia, tale competenza si esplica pur sempre "nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla Costituente del popolo italiano".

La competenza legislativa di tipo primario trova, pertanto, un preciso limite nelle "norme di grande riforma economico-sociale", che si impongono anche alle Autonomie speciali (Corte cost., sentenza n. 238 del 2013), tra le quali sono comprese le norme statali in materia di governo del territorio recanti principi di grande riforma.

Tra questi ultimi devono, invero, essere certamente annoverate le previsioni legislative statali sulla proroga dei titoli, dettate nell'ambito delle misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID- 19 e per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina.

Soccorrono, in tal senso le dirimenti indicazioni fornite dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 245 del 2021, della quale si ritiene necessario riportare, nel seguito, alcune affermazioni.

" ... 4.1.— È opportuno ricostruire diacronicamente il succedersi degli interventi statali, ispirati, sia pure nella diversa modulazione tra la prima e la seconda fase dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, dall'impellente esigenza di preservare, su tutto il territorio nazionale, la validità e l'efficacia dei titoli abilitativi altrimenti compromessa dal blocco delle attività.

4.1.1.— Con l'art. 103, comma 1, del d. l. n. 18 del 17 marzo 2020 (cosiddetto Decreto cura Italia), il legislatore ha approntato il primo intervento urgente. La paralisi dell'attività amministrativa e l'esigenza di garantire la protezione della salute e gli interessi collegati all'azione della pubblica amministrazione, hanno indotto il legislatore a prevedere la sospensione dei termini di tutti i procedimenti amministrativi.

In larga parte sovrapponibile è la ratio che sorregge la previsione contenuta nel successivo comma 2, rilevante in questo giudizio, che dispone la proroga della validità degli atti e provvedimenti e titoli abilitativi già perfezionati, nonché lo slittamento dei termini in essi previsti.

Al di là del riferimento agli atti amministrativi di certificazione (certificati, attestati), il catalogo riguarda provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, quali i titoli abilitativi, che conformano lo ius aedificandi, e nascono temporalmente limitati. Lo scopo che la proroga si prefigge è mantenere intatta la posizione dei destinatari fino alla fine dell'emergenza.

In sede di conversione in legge, si è stabilito che gli atti e i titoli in scadenza tra il 31 gennaio e il 31 luglio 2020 conservano «validità» per i novanta giorni successivi alla data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza, con

previsione espressamente estesa ai termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'art. 15 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», alle segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA), alle segnalazioni di agibilità, alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali, comunque denominate.

4.1.2.- Nel luglio 2020, nel permanere dell'emergenza, il legislatore è tornato a occuparsi di alcuni provvedimenti specifici - i permessi di costruire - per ricalibrare la proroga automatica e generalizzata inizialmente disposta con l'art. 103, comma 2, del dl. n. 18 del 2020.

L'art. 10, comma 4, del dl. n. 76 del 2020 (cosiddetto Decreto semplificazioni), come convertito nella legge n. 120 del 2020, ha previsto che i termini di inizio e ultimazione dei lavori di cui all'art. 15 del d.P.R. n. 380 del 2001, come indicati nei permessi di costruire formati fino al 31 dicembre 2020, sono prorogati, se l'interessato comunica di volersi avvalere di tale proroga. Al momento della comunicazione i termini non devono essere già decorsi e il titolo deve risultare conforme agli strumenti urbanistici approvati o adottati.

Questa disciplina è stata espressamente estesa alle segnalazioni di inizio attività presentate entro lo stesso termine (31 dicembre 2020).

4.1.3. - A causa del protrarsi dell'emergenza epidemiologica, il legislatore è nuovamente intervenuto. L'art. 3, comma 1, lettera a), del dl. n. 125 del 2020, come convertito, ha modificato l'art. 103, comma 2, sostituendo la data del «31 luglio 2020» con «la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza», così prorogando la validità di tutti gli atti e titoli in scadenza nell'intero periodo emergenziale, a partire dal 31 gennaio 2020.

L'art. 3-bis, comma 1, lettera b), del medesimo dl. n. 125 del 2020, ha introdotto nell'art. 103 il comma 2-sexies, in cui si prevede che tutti gli atti e provvedimenti indicati al comma 2 dell'art. 103 «scaduti» tra il 1° agosto 2020 e la data di entrata in vigore della legge di conversione n. 159 del 2020 (27 novembre 2020), e non rinnovati, «si intendono validi e sono soggetti alla disciplina di cui al medesimo comma 2».

In questo modo, è stata recuperata la validità degli atti in scadenza nel periodo successivo al 31 luglio 2020, non compresi nella prima proroga.

La disciplina dettata dall'art. 10, comma 4, del d. l. n. 76 del 2020

è riferita ai permessi di costruire e alla SCIA, mentre gli altri titoli abilitativi sono assoggettati alla previsione dell'art. 103, comma 2, del dl. n. 18 del 2020, come modificato.

4.1.4.-Infine, con il decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche), convertito, con modificazioni, in legge 16 settembre 2021, n. 126, l'emergenza da COVID-19 è stata prorogata fino al 31 dicembre 2021.

5.- La disposizione regionale oggetto della questione di legittimità costituzionalità deve ricondursi alla materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente. Tale questione si incentra sulla pretesa violazione delle disposizioni statali relative alla proroga generalizzata dei titoli abilitativi in ragione della emergenza epidemiologica, qualificate come disposizioni contenenti principi fondamentali della materia, vincolanti per le Regioni.

5.1.- L'art. 28, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, nel disporre la proroga dei titoli abilitativi in modo difforme da quanto previsto nella disciplina statale (artt. 103, comma 2, dl. n. 18 del 2020, come convertito, e 10, comma 4, dl. n. 76 del 2020, come convertito), entra in collisione con un principio fondamentale.

Il raffronto tra le norme statali interposte e la disciplina regionale rende palese la diversità della proroga automatica disposta dalla Regione Lombardia, con riferimento sia all'oggetto - individuato in «tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati» in scadenza dal 31 gennaio 2020 fino al 31 dicembre 2021, laddove l'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, prevedeva la proroga automatica degli atti e titoli abilitativi in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020 -, sia alla durata della proroga, che la disposizione regionale ha indicato in tre anni dalla scadenza, mentre la norma statale ha individuato il termine finale nel novantesimo giorno successivo alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.

La difformità si riscontra anche con riferimento alla previsione integrativa dettata dall'art. 10, comma 4, del dl. n. 76 del 2020, che ha previsto una disciplina specifica della proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori indicati nei permessi di costruire di cui all'art. 15 del d.P.R. n. 380 del 2001, eliminando l'automatismo e subordinando la concessione della proroga alla richiesta dell'interessato, nonché alla perdurante compatibilità del titolo oggetto di proroga con gli strumenti urbanistici approvati o

adottati.

Inoltre, nel testo che risulta a seguito della legge di conversione, è previsto un termine differenziato di proroga dei suddetti termini, rispettivamente di un anno e di tre anni.

La disciplina regionale è, pertanto, affatto differente rispetto a quella statale.

Al disallineamento dei termini di proroga si affianca una disciplina strutturalmente diversa, giacché il dl. n. 76 del 2020, intervenuto nella seconda fase dell'emergenza, ha superato l'automatismo della prima generalizzata proroga, introducendo gli elementi condizionali sopra indicati.

5.2. - Come già detto, la Regione contesta che la disciplina dettata dalle norme interposte assurga al rango di normazione di principio.

Per contrastare tale prospettazione si deve innanzi tutto richiamare l'orientamento di questa Corte, secondo cui la competenza legislativa concorrente non è contraddistinta da una netta separazione di materie, ma dal limite "mobile" e "variabile" costituito dai principi fondamentali, limite che «è incessantemente modulabile dal legislatore statale sulla base di scelte discrezionali, ove espressive di esigenze unitarie sottese alle varie materie» (sentenza n. 68 del 2018, punto 12.1.1. del Considerato in diritto, che richiama le sentenze n. 16 del 2010 e n. 50 del 2005).

5.3.— La riconducibilità delle norme che disciplinano i titoli abilitativi al rango di principi fondamentali della materia «governo del territorio» è stata ripetutamente affermata da questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 2 del 2021, n. 125 del 2017, n. 49 del 2016 e n. 309 del 2011). Di recente si è ribadito che anche «la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente "governo del territorio" (sentenze n. 68 del 2018 e n. 231 del 2016). L'obbligo di non iniziare i lavori prima di trenta giorni dalla segnalazione, stabilito dall'art. 23, comma 1, t.u. edilizia, concorre a caratterizzare indefettibilmente il regime del titolo abilitativo della "superSCIA", e costituisce anch'esso principio fondamentale della materia» (sentenza n. 2 del 2021, punto 2.3.2. del Considerato in diritto).

5.4.— Il principio fondamentale che viene ora in rilievo riguarda la durata dei titoli abilitativi, nella cui determinazione si ravvisa un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi oggetto di tutela, inerenti alla realizzazione di interventi di trasformazione del territorio compatibili con la tutela dell'ambiente e dell'ordinato

sviluppo urbanistico, per ciò stesso assegnato a titolo esclusivo al legislatore statale, secondo il sistema delineato dal d.P.R. n. 380 del 2001.

L'obiettivo perseguito dall'intervento statale, nello svolgersi di una inusitata emergenza epidemiologica come quella da COVID-19, è consistito nel prorogare i titoli abilitativi in termini omogenei su tutto il territorio nazionale.

Incidendo sulla durata, le norme statali interposte partecipano della natura di "principio fondamentale" che connota la disciplina dei titoli abilitativi, con l'effetto di vincolare le Regioni. Le pur gravi difficoltà che investono il settore delle costruzioni in Lombardia, peraltro riscontrabili anche in altre realtà regionali, non giustificano l'introduzione di un regime regionale difforme.

Né risulta pertinente il richiamo della difesa regionale alla proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori prevista dal legislatore statale con l'art. 30, comma 3, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98. In quel caso, era la stessa normativa statale di proroga che, sorretta dalla diversa ratio di rilancio dell'intero settore delle costruzioni, consentiva alle Regioni di dettare termini diversi, in funzione delle diverse esigenze dei territori.

5.5.— Con la disciplina richiamata a parametro interposto, lo Stato ha disposto la proroga generalizzata dei titoli abilitativi, seguendo lo sviluppo dell'emergenza epidemiologica e delle sue ricadute, nel bilanciamento di interessi potenzialmente confliggenti che connotano gli interventi sul territorio: l'interesse dei beneficiari dei titoli abilitativi a esercitare i diritti ivi conformati, da un lato, e l'interesse pubblico a non vincolare l'uso del territorio per un tempo eccessivo, dall'altro.

L'intervento statale ha inteso rispondere a esigenze che riguardano l'intero territorio nazionale, colpito dalla pandemia, con effetti drammatici che hanno inciso il tessuto sociale ed economico....”

Successivamente alla citata sentenza della Consulta, il legislatore statale è nuovamente intervenuto, nella materia de qua, con l'articolo 10-septies, comma 1, del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2022, n. 51.

In particolare, detta disposizione ha stabilito che:

"1. In considerazione delle conseguenze derivanti dalle difficoltà di approvvigionamento dei materiali nonché dagli incrementi eccezionali dei loro prezzi, sono prorogati di un anno:

a) i termini di inizio e di ultimazione dei lavori, di cui all'articolo 15 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, relativi ai permessi di costruire rilasciati o formati fino al 31 dicembre 2022, purché i suddetti termini non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato di volersi avvalere della presente proroga e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione del soggetto medesimo, con nuovi strumenti urbanistici approvati nonché con piani o provvedimenti di tutela dei beni culturali o del paesaggio, ai sensi del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche ai termini relativi alle segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA), nonché delle autorizzazioni paesaggistiche e alle dichiarazioni e autorizzazioni ambientali comunque denominate. Le medesime disposizioni si applicano anche ai permessi di costruire e alle SCIA per i quali l'amministrazione competente abbia accordato una proroga ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, o ai sensi dell'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, e dell'articolo 103, comma 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27;

b) il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, o dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini concernenti i relativi piani attuativi e qualunque altro atto ad essi propedeutico, formati fino al 31 dicembre 2022, purché non siano in contrasto con piani o provvedimenti di tutela dei beni culturali o del paesaggio, ai sensi del codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004. La presente disposizione si applica anche ai diversi termini relativi alle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, o agli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché ai relativi piani attuativi che hanno usufruito della proroga di cui all'articolo 30, comma 3-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e della proroga di cui all'articolo 10, comma 4-bis, del citato decreto-legge n. 76 del 2020."

Tutto quanto sopra premesso, si osserva che la Corte costituzionale nella citata sentenza n. 245 del 2021, nel riconoscere la disciplina statale sulla durata dei titoli abilitativi riveste natura di principio fondamentale nella materia "governo del territorio", ha chiaramente evidenziato che "...L'obiettivo perseguito dall'intervento statale, nello svolgersi di una inusitata emergenza epidemiologica come quella da COVID-19, è consistito nel prorogare i titoli abilitativi in termini omogenei su tutto il territorio nazionale... ." e che "...L'intervento statale ha inteso rispondere a esigenze che riguardano l'intero territorio nazionale, colpito dalla pandemia, con effetti drammatici che hanno inciso il tessuto sociale ed economico....".

Analoghe finalità sono alla base dell'ulteriore intervento legislativo che ha disposto un'ulteriore proroga quale misura indispensabile per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina

Orbene, la previsione regionale in argomento si pone in chiaro contrasto con le disposizioni statali che, in quanto "norme di grande riforma economico-sociale", non possono non trovare applicazione sull'intero territorio nazionale, con conseguente illegittimità costituzionale della stessa.

Si ritiene, pertanto, di dover impugnare il comma 93 per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera m) e terzo comma Cost in materia rispettivamente di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e di governo del territorio.

La disposizione esorbita, anche, dalle competenze di cui alla lett. f) dell'articolo 14, comma 1, dello Statuto speciale della Regione Siciliana poiché tali competenze devono essere esercitate "nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato".

14.19, 14.20 e 14.21

Le norme prevedono l'applicazione degli interventi di sostegno previsti dalla L.R. n. 7 /2004 in favore dei figli delle vittime del disastro aereo di Montagna Longa (nell'anno 1972), anche al disastro aereo verificatosi in Etiopia il 10 marzo 2019; per le connesse finalità assunzionali viene autorizzata la spesa di euro 77.992,00 a decorrere dall'esercizio finanziario 2022. Ai relativi oneri si provvede con parte delle risorse assunzionali di cui all'articolo 4 della legge regionale n.14/2019 e ss. mm.

Tale onere a regime, tuttavia, trovando considerazione nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari complessivi allegato alla legge in esame limitatamente all'anno 2022, difetta di copertura finanziaria e si pone quindi in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. Si ritiene pertanto di dover impugnare le disposizioni suddette innanzi la Corte costituzionale.

15.6

La norma dispone la rideterminazione in euro 311.964,80 del limite massimo dell'autorizzazione di spesa destinata alla stabilizzazione del personale dell'ex Dipartimento regionale foreste, che viene così incrementata rispetto a quella autorizzata dall'art. 13 L.R. n. 9 /2021 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale). Il conseguente maggior onere di 182.543,36 di euro, non trovando considerazione nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari complessivi allegato alla legge in esame, difetta di copertura finanziaria in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. Si ritiene pertanto sussistano i motivi di impugnativa innanzi la Corte costituzionale.

18.5

L'articolo 18, comma 5, ridetermina in diminuzione, per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2022 al 2038, l'importo dell'autorizzazione di spesa della Missione 20, Programma 3, capitolo 215754, relativo al Fondo per garantire i percorsi di stabilizzazione, che scende, pertanto, a 184.682 migliaia di euro. La relativa riduzione di spesa risulta tra le fonti di copertura degli oneri discendenti dalla legge in esame (Sezione A2 del Prospetto degli effetti finanziari della manovra finanziaria). Al riguardo, si ritiene che i risparmi di spesa discendenti dalla norma in esame debbano essere destinati alla realizzazione del Piano di decennale di rientro del disavanzo e, in quanto tali, resi indisponibili per altre finalità o diversi utilizzi, rendendo di fatto privi di copertura finanziaria gli oneri indicati nel citato prospetto allegato e determinando la violazione dei principi costituzionali di cui all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. I segnalati profili di incostituzionalità connessi alla inidoneità della copertura finanziaria investono pertanto l'intera legge non essendo la copertura indicata nel ripetuto prospetto ("Totale maggiori risorse") direttamente correlabile ad uno specifico onere discendente dalla legge in esame.

Laddove non espressamente e singolarmente riportato, in ciascuna disposizione sopra censurata la Regione eccede dalle competenze affidate alla stessa dallo Statuto speciale della Regione Siciliana approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella G.U. del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella GURI n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella GURI n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 26 dell'1 febbraio 2001).

Per le suesposte considerazioni, si ritiene di dover impugnare la legge regionale Sicilia n. 13 del 2022 innanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.