

**Sentenza:** 15 ottobre 2024, n. 198

**Materie:** coordinamento della finanza pubblica, professioni e tutela della salute

**Parametri invocati:** artt. 3, 9, 117, commi secondo, lettera p), e terzo, 120, secondo comma, Cost., art. 3 dello statuto regionale di autonomia speciale

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 3, commi 1 e 2, e 5, comma 47, lettera a), della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «*Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie*».

**Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 47, lettera a), promosse in riferimento agli artt. 3, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

**Estensore nota:** Sofia Zanobini

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 2, e 5, comma 47, lettera a), della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «*Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie*».

In primo luogo, rileva l'art. 3, commi 1 e 2, che istituisce un'«indennità» in favore dei consiglieri metropolitani. Ai sensi del comma 1, l'indennità è «equiparata a quella prevista per i consiglieri del comune capoluogo della città metropolitana», qualora i consiglieri metropolitani non siano investiti da deleghe da parte del sindaco metropolitano. Ai sensi del comma 2, gli stessi sono invece «equiparati [...] ai componenti della giunta del comune capoluogo della città metropolitana» nel caso in cui abbiano ricevuto deleghe dal sindaco metropolitano. In entrambi i casi, la legge regionale richiama l'art. 82 del d.lgs. n. 267 del 2000, recante la disciplina delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza in favore degli amministratori degli enti locali.

A giudizio del ricorrente, tali previsioni comporterebbero un aumento di spesa, in contrasto con la normativa nazionale, che, all'art. 1, comma 24, della legge n. 56 del 2014, stabilisce la gratuità dell'incarico di consigliere metropolitano. Sarebbero dunque violati gli artt. 3, 9, 117, commi secondo, lettera p), e terzo, Cost., «riguardanti il coordinamento della finanza pubblica», proprio in relazione alla previsione nazionale di gratuità dell'incarico de quo, nonché l'art. 3 dello statuto regionale di autonomia che non consentirebbe al legislatore sardo «di legiferare in materia finanziaria».

La Corte dichiara la questione fondata, ritenendo che l'intervento normativo della Regione Sardegna, nel prevedere un'indennità in favore dei consiglieri metropolitani, si è posto in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, tuttora vigente e non disponibile neppure nel dispiegarsi dell'autonomia speciale della Regione medesima.

La Corte, con orientamento costante, ha qualificato le norme statali che stabiliscono la gratuità delle funzioni rimesse agli amministratori degli enti locali come principio fondamentale della materia concorrente «coordinamento della finanza pubblica», rilevando che il legislatore nazionale ha compiuto una «scelta di fondo» che vincola e indirizza la disciplina rimessa alla competenza

legislativa concorrente delle regioni (sentenze n. 23 del 2014 e n. 151 del 2012), anche ad autonomia speciale, in modo peraltro coerente con la contemporanea previsione dell'elezione indiretta degli organi di vertice dei ridisegnati enti territoriali (sentenza n. 168 del 2018). In particolare, «[c]on riguardo ai vincoli di finanza pubblica recati dalla legislazione statale, la Corte è costante nel ritenere che essi “si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017)” (sentenza n. 231 del 2017)» (sentenza n. 141 del 2024).

La Corte, dunque, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento delle restanti censure.

Il secondo gruppo di questioni riguarda la previsione dell'art. 5, comma 47, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che ha soppresso il comma 1 dell'art. 3-bis della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020. La disposizione da ultimo citata era stata introdotta dall'art. 54, comma 1, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che aveva stabilito l'impegno, per la Regione, di erogare «borse di studio per la frequenza delle scuole di specializzazione di area sanitaria non medica».

Secondo il ricorrente la suddetta soppressione darebbe luogo ad «un'ambiguità» della normativa di risulta: è stato infatti mantenuto il comma 2 dello stesso art. 3-bis, che stabilisce le modalità di erogazione delle borse di studio e che, sul punto, richiama le previsioni nazionali di cui all'art. 8 della legge n. 401 del 2000 e all'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999.

Dalla rimarcata ambiguità deriverebbe la violazione dell'art. 3 Cost. «per contrasto con il principio di ragionevolezza», la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. con riferimento alla competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «tutela della salute», in relazione alla norma interposta di cui all'art. 2-bis del d.l. n. 42 del 2016, come convertito, che non prevede finanziamenti per la frequenza delle scuole di specializzazione dell'area non medica, pur consentendone transitoriamente l'attivazione, nonché la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. per lesione del principio di leale collaborazione, in quanto, nell'approvare la disposizione impugnata, la Regione autonoma Sardegna sarebbe venuta meno ad un «impegno precedentemente assunto» con il Governo, avente ad oggetto proprio l'eliminazione, nel testo dell'art. 3-bis, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020, di ogni riferimento alla normativa nazionale.

Nonostante che nelle more del giudizio la Regione Sardegna abbia modificato il comma 2 dell'art. 3-bis della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020, inserendovi l'originaria formulazione del comma 1 (nella sostanza, è stata reintrodotta la previsione che istituisce le borse di studio per le scuole di specializzazione dell'area non medica ma, al contempo, è stato eliminato il previgente riferimento (che si rinveniva nel comma 2) alla normativa nazionale di cui all'art. 8 della legge n. 401 del 2000 e all'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999), la Corte ritiene, anche alla luce di quanto rappresentato dalla difesa erariale, che lo ius superveniens non abbia determinato la cessazione della materia del contendere. Non risultano, infatti, elementi dai quali desumere che la disposizione impugnata, nella formulazione vigente al momento del promovimento delle questioni, non abbia ricevuto medio tempore applicazione.

La Corte nel merito ritiene che le questioni non siano fondate.

Il testo dell'art. 3-bis della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020, nella formulazione vigente al momento della presentazione del ricorso, non era affetto da un livello di ambiguità così serio da farne discendere la concreta inapplicabilità o, addirittura, la totale incomprendibilità, come sostenuto nel motivo di censura che invoca l'art. 3 Cost. e il principio di ragionevolezza. Pur a fronte della “soppressione” del comma 1, permaneva comunque la disciplina del comma 2, che espressamente si riferiva all'erogazione delle borse di studio, queste ultime peraltro indicate anche dalla rubrica

dell'articolo. Vi era anche già il comma 3 che (con richiamo all'articolo precedente) indicava comunque la misura e gli importi previsti e che, mediante il periodo finale aggiunto dall'art. 5, comma 47, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, ribadiva la natura «regionale» del finanziamento, «attribuito direttamente alle università beneficiarie».

Secondo la Corte, pertanto, non ricorrono gli estremi dell'assoluta «indeterminatezza dei [...] presupposti applicativi» in presenza dei quali, secondo la più recente giurisprudenza di questa Corte, una disposizione di legge è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3 Cost. in quanto «irrimediabilmente oscur[a], e pertanto forier[a] di intollerabile incertezza» nella sua applicazione concreta (sentenza n. 110 del 2023).

L'avvenuta soppressione del comma 1 (prima ancora della riproposizione della medesima norma nel novellato comma 2) non comportava neppure la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla norma statale interposta di cui all'art. 2-bis del d.l. n. 42 del 2016, come convertito. Il ricorrente si riferisce, qui, al blocco dei finanziamenti che discende da quest'ultima disposizione, la quale, pur nel periodo transitorio di iniziale attivazione delle scuole di specializzazione di area non medica, attualmente non consente l'erogazione di borse di studio.

La Corte pur convenendo parzialmente con il ricorrente circa l'inquadramento della disciplina impugnata tra le materie di competenza legislativa concorrente di Stato e regioni – essendo regolato un aspetto concernente le attività di formazione specialistica in area sanitaria, riconducibili, in via prevalente, alle materie delle professioni e della tutela della salute (sentenze n. 112 del 2023, n. 249 del 2018 e n. 126 del 2014) – non ritiene, tuttavia, che la previsione del blocco delle borse di studio, imposto a livello statale con la ricordata norma di cui all'art. 2-bis del d.l. n. 42 del 2016, come convertito, possa configurare un principio fondamentale idoneo a vincolare il legislatore regionale.

Al riguardo la Corte ricorda che, a livello di disciplina statale, l'art. 8 della legge n. 401 del 2000 estende ai «veterinari, odontoiatri, farmacisti, biologi, chimici, fisici, psicologi» le modalità, previste per i medici dall'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999, che consentono di determinare ogni tre anni il fabbisogno di laureati iscrivibili alle scuole di specializzazione post-laurea, con la precisazione che rimane ferma «la rilevazione annuale del fabbisogno anche ai fini della ripartizione annuale delle borse di studio nell'ambito delle risorse già previste». Solo in via transitoria, nell'attesa «di una definizione organica della materia», il legislatore d'urgenza del 2016 ha successivamente stabilito di «attivare» le scuole di specializzazione per l'area non medica – fino a quel momento non ancora operative – con esplicita deroga a quanto previsto dall'art. 8 della legge n. 401 del 2000, senza «nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (art. 2-bis del d.l. n. 42 del 2016, come convertito).

Secondo la Corte non è, dunque, ravvisabile, quanto all'attuale situazione che vede non finanziate le borse di studio dell'area non medica, alcuna compiuta «scelta di fondo», sistematicamente e coerentemente perseguita dal legislatore nazionale. Il mancato finanziamento disposto dall'art. 2-bis del d.l. n. 42 del 2016, come convertito, esplicitamente qualificato come «deroga» rispetto ad una normativa altrimenti ancora applicabile, si risolve in una regola dettata da una particolare contingenza, che non può di certo precludere alle regioni di intervenire a regime e con proprie risorse (come, del resto, la stessa difesa erariale riconosce), nell'ambito delle competenze ad esse costituzionalmente attribuite. Con particolare riguardo alla Regione autonoma Sardegna, sottolinea che essa, a norma dell'art. 5, primo comma, lettera a), del proprio statuto di autonomia, «ha facoltà di adattare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione ed attuazione», e ciò con riferimento anche alla materia «istruzione di ogni ordine e grado, ordinamento degli studi».

La Regione Sardegna, pertanto, conformemente alle previsioni del proprio statuto di autonomia, ben può provvedere, con risorse proprie, al finanziamento delle borse di studio per le scuole di specializzazione dell'area sanitaria non medica, in tal senso dovendosi intendere la disciplina dettata dall'art. 3-bis della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020 (nella formulazione antecedente alle modifiche da ultimo introdotte con la legge reg. Sardegna n. 13 del 2024).

Inoltre, la Corte non ritiene fondata neppure la censura relativa ad un preteso contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost., sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, per essere il legislatore sardo venuto meno a un precedente «impegno» assunto con il Governo.

In proposito, rileva che il ricorrente non ha depositato alcun atto ufficiale della Regione autonoma Sardegna dal quale sarebbe ricavabile, in tesi, l'«impegno» in questione, che la Regione avrebbe mancato di rispettare. Ciò, a prescindere da altre considerazioni, di livello più generale, in ordine alla effettiva possibilità di considerare la «leale collaborazione» quale fattore che si impone nel procedimento di formazione delle leggi, anche regionali: possibilità che la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente escluso, fatte salve le eccezionali ipotesi, costituzionalmente previste, di concertazione legislativa (sentenza n. 237 del 2017 e, da ultimo, sentenza n. 139 del 2024), che nella specie non vengono in rilievo.

In conclusione, la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 47, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, promosse in riferimento agli artt. 3, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.