

STUDIO LEGALE GALLINA MONTANA

PALERMO

Oggetto: Considerazioni alla Circolare a Firma Razza sull'indennità di funzione.

L'Assessore regionale Razza con una nota del 21 dicembre 2021 rispondeva alle ASP e al fine di ribadire la linea assessoriale, illustrava le ragioni per le quali la legge regionale non va applicata e quindi che i decreti ingiuntivi devono essere opposti.

A tal fine l'assessore offre una serie di argomentazioni che appaiono macroscopicamente aberranti e del tutto estranee al diritto e ai principi pubblicistici oltre che manifestamente illogiche.

La chiara rappresentazione di ciò la si ricava immediatamente leggendo la prima argomentazione che l'Assessore illustra ai suoi interlocutori.

Rappresenta, infatti, che la giunta regionale con delibera n. 181 del 21 aprile 2021 (quindi dopo un anno dall'entrata in vigore della legge regionale !!!), *“ha approvato un disegno di legge concernente modifiche alla stessa legge regionale stante l'impossibilità di rendere compatibile la stessa con la disposizione statale”*.

Quindi, lo stesso Assessore **ammette** che la legge regionale è pienamente in vigore tanto che, per farne venire meno le disposizioni, occorre modificarla.

Ed ovviamente, fino a quando non interverrà questa modifica, la legge rimarrà sempre in vigore e le leggi in vigore vanno rispettate altrimenti si commette un illecito.

Tutto questo poi (ammesso e non concesso) potrebbe accadere solo se e solo quando l'Assemblea Regionale accetti di modificare una sua legge.

Tale ragionamento dell'Assessore basterebbe per dimostrare l'assoluta inconsistenza della posizione assunta contro la legge.

Tuttavia, per completezza si vogliono argomentare anche le altre motivazioni che l'Assessore, sempre nel corpo della nota, offre ai suoi interlocutori per giustificare la disapplicazione della legge

Dopo aver ammesso che la legge è, ad oggi, pienamente valida ed efficace, reitera le argomentazioni già espresse con la nota del Dirigente generale La Rocca continuando a paventare la tesi della presunta superiorità gerarchica della legge nazionale rispetto a quella regionale richiamando il principio dello "*ius superveniens*"(?) vale a dire l'applicazione nel caso di specie del principio della successione delle leggi nel tempo.

In altri termini, secondo l'Assessore Razza supportato, a suo dire, dal parere dell'Avvocatura di Stato (parere non allegato e di cui quindi non si conosce il reale contenuto ammesso che realmente esista), nel caso di specie troverebbe applicazione il predetto principio e per giunta con effetto retroattivo dal momento che secondo questa lettura, la legge nazionale successiva a quella regionale porrebbe nel nulla quest'ultima annullandone tutti gli effetti giuridici che nel frattempo aveva prodotto.

Si tratta di una aberrazione talmente macroscopica che si fa davvero fatica a credere che degli esperti di diritto quali sono i componenti dell'Avvocatura di Stato possano averla elaborata.

È arcinoto, infatti che il principio della successione delle leggi nel tempo prevede come corollario imprescindibile proprio l'effetto contrario a quello che l'Assessore vorrebbe realizzare ovvero la irretroattività delle leggi.

La irretroattività, infatti, vale a garantire la certezza del diritto che sarebbe messa in discussione se leggi successive potessero travolgere i rapporti giuridici sorti legittimamente mentre era in vigore la legge precedente.

Per questo motivo la legge nuova o successiva per poter avere degli effetti retroattivi lo deve espressamente prevedere e comunque deve prevedere dei rimedi di garanzia per i rapporti nati e consolidati con la legge precedente.

E basta leggere la legge nazionale per riscontrare immediatamente come tale espressa ed eccezionale efficacia retroattiva non è assolutamente prevista.

Tale circostanza dimostra da un lato che la legge nazionale aveva ed ha un oggetto e soprattutto finalità diverse da quella regionale e dall'altro, che il legislatore nazionale non aveva e non ha alcuna intenzione di interferire con la normativa regionale siciliana che come è arcinoto ha piena ed autonoma competenza nella materia.

Allo stesso modo fuorviante ed altrettanto fuori dal diritto e dai principi della gerarchia delle fonti e delle competenze legislative regionali è l'ulteriore assunto formulato nella nota dell'assessore secondo il quale tale supremazia della legge nazionale (oltre che la sua retroattività) sarebbe collegale anche al fatto che la stessa assumerebbe la veste di legge "cornice" o "di principio" per cui quella regionale eventualmente emanata deve comunque rispettare i principi generali fissati da quella nazionale senza entrare in contrasto con la stessa.

Al riguardo, vale la pena ricordare che in materia sanitaria la Regione Siciliana in virtù del suo Statuto speciale e in linea con le disposizioni della Carta Costituzionale, ha potestà legislativa concorrente.

Potestà che, sia pure dentro la cornice dei principi generali fissati dalla normativa nazionale, consente alla Regione Siciliana di legiferare autonomamente "*al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione*" (Art. 17 Statuto Regione Sicilia).

Al fine di chiarire e delimitare la potestà concorrente della regione siciliana è intervenuta la Corte Costituzionale che con la nota sentenza n. 249 del 1976 affermava che "*la regione Siciliana nell'esercizio della potestà legislativa*

concorrente è tenuta arispettare i principi e gli interessi generali cui è informata la legislazione dello Statoma non è affatto obbligata a ripeterne pedissequamente le norme".

Non solo: in ragione dei principi sanciti nella Costituzione e di quelli sanciti nello statuto speciale della regione al citato art. 17 e tenuto conto, altresì, delle sentenze della Corte Costituzionale quale quella sopra citata, **l'Ufficio Legislativo e Legale della Regione Siciliana** su richiesta dell'assessorato alla Sanità e dell'assessorato Bilancio e Finanze rilasciava il parere n 235 relativamente ad un presunto possibile contrasto tra una legge della Regione siciliana e una legge statale avente ad oggetto i limiti di spesa delle ASL.

Ebbene, in quella occasione l'Ufficio Legale e Legislativo della Regione siciliana rappresentava ai due assessorati ed in particolare a quello della Sanità che in ragione proprio di quei principi Statutari e Costituzionali di cui si è sopra detto e che avevano visto anche l'intervento della Corte Costituzionale, la legge regionale era perfettamente valida atteso che la stessa, nell'esercizio di quel margine di discrezionalità che l'art. 17 dello Statuto riconosce al legislatore regionale, nel disciplinare una materia aveva utilizzato dei parametri diversi rispetto a quelli della normativa nazionale senza con ciò uscire fuori dai limiti dei principi fissati dalla legge nazionale che nel caso di specie era quello di non superare i limiti di indebitamento delle ASL-

Insomma, fermo restando il limite di principio statale secondo il quale l'indebitamento delle aziende sanitarie non deve sfiorare un determinato limite (che tutte le regioni per salvaguardare la sostenibilità dei bilanci pubblici devono rispettare), dentro questo limite le regioni ed in particolare quella siciliana sono libere di organizzare la spesa secondo le proprie libere e discrezionali scelte che in quanto tale non sono sindacabili.

Il parere dell'Ufficio Legale e Legislativo all'epoca aveva ovviamente ad oggetto una questione diversa ma, come si può facilmente intuire, assolutamente sovrapponibile al caso in esame.

Alla luce di tutto ciò la legge regionale n. 9 del 2020 non soltanto è pienamente in vigore ma, come si è visto, totalmente in linea con i limiti costituzionali della competenza.

Del resto, se fosse in contrasto con i limiti costituzionali sulla competenza concorrente sarebbe, appunto, incostituzionale e in quanto tale facilmente eliminabile con un ricorso al Giudice delle Leggi.

Il governo nazionale, da parte sua, se davvero la legge regionale eccedesse la competenza concorrente in quanto in contrasto con una legge nazionale, avrebbe certamente proposto ricorso al Giudice delle Leggi.

Del resto, ad ulteriore conferma, la piena validità della legge veniva di fatto certificata dal Commissario Dello stato che, appunto, non impugnava da parte sua la legge ritenendola, evidentemente, coerente con i poteri legislativi della Regione.

E tutto questo argomentare vale poi ad evidenziare un'altra macroscopica contraddizione dell'argomentare dell'Assessore: al fine di istruire i Direttori delle ASP circa le iniziative da adottare di fronte ai decreti ingiuntivi che, come detto, vari tribunali siciliani stanno emettendo, suggerisce agli stessi di opporsi ai decreti ingiuntivi con la motivazione che la legge regionale è incostituzionale per i motivi di cui si è detto.

Quindi pur sapendo che la legge è pienamente valida ed efficace (tant'è che è stato presentato un disegno di legge per modificarla) e pur sapendo che la stessa legge non è mai stata impugnata per contrasto con la Costituzione, suggerisce ai Direttori delle Asp di non pagare le somme ingiunte con i decreti ingiuntivi ma di opporsi utilizzando come motivazione dell'opposizione proprio la questione della incostituzionalità della legge.

Un suggerimento davvero grave non fosse altro perché i Direttori sono personalmente responsabili del loro operato e quindi un eventuale aggravio dei costi a carico del bilancio delle ASP per inutili o infondati contenziosi esporrebbe gli stessi al giudizio della Corte Dei Conti così come già paventato dalla commissione dell'assemblea Regionale che stigmatizzava l'operato dell'Assessorato per la disapplicazione della legge.

Per concludere l'Assessore nella sua nota cita un ulteriore argomento, ovvero, richiama una sentenza del TAR che avrebbe annullato un decreto di cui però non si comprende il contenuto nel senso che non è dato sapere chi lo ha emesso e per quale specifica vicenda e che comunque, in ogni caso, fa riferimento ad un contenzioso instaurato dall'Autorità Garante della concorrenza e del Mercato sorto nel 2018.

È di tutta evidenza che tale questione non può in alcun modo essere richiamata per applicarla alla vicenda in esame atteso che la L.R in esame veniva emanata proprio per affrontare una specifica e contingente questione che era ed è quella di risarcire le strutture sanitarie danneggiate dalla pandemia che è sorta nei primi mesi del 2020 e che per la sua specificità non può essere rapportata ad altre vicende.

Pertanto, la nota dell'Assessore appare sotto tutti i profili totalmente priva di logicità e di fondamento giuridico ed anzi a ben vedere, conferma in pieno le nostre ragioni.

Avv. Claudio Gallina Montana