

Sentenza: n. 168 del 24 giugno 2021

Materia: Tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica, organizzazione degli uffici, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

Parametri invocati: artt. 5, 81, 117, 119, 120, 121 e 136 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Calabria

Oggetto: artt. 1, 2, 3, 6 e 7 del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario).

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto in oggetto, convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, nella parte in cui non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un «minimo» anziché un «massimo»;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del decreto in oggetto nella parte in cui non prevede, in alternativa alla presentazione e approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023, l'approvazione del nuovo piano di rientro presentato dalla Regione ai sensi dell'art. 2, comma 88, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2010");

3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale:

- degli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del decreto in oggetto, come convertito, in riferimento agli artt. 32, 81, 118, 119 e 136 della Costituzione;
- dell'art. 3, comma 1, del decreto in oggetto, come convertito, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, 119 e 121 Cost.;

4) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale:

- dell'art. 1, comma 2, del decreto in oggetto come convertito, in riferimento al principio di leale collaborazione;
- degli artt. 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del decreto in oggetto, come convertito, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 120, secondo comma, e 121 Cost., nonché al principio di leale collaborazione;
- dell'art. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, del decreto in oggetto, come convertito, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 120 e 121 Cost..

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Le disposizioni in oggetto sono censurate, in sintesi, nelle parti in cui:

- a) si impone (art. 1, comma 2) alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente «minimo» di venticinque unità di personale appartenente ai ruoli regionali oppure a enti pubblici regionali e a enti del servizio sanitario regionale (SSR);

- b) si demanda (art. 2, commi 1 e 2) al commissario ad acta la nomina, previa intesa con la Regione, di un commissario straordinario per ogni ente, o anche per più enti, del SSR, prevedendo poi che questo possa essere scelto «anche» nell'ambito dell'elenco nazionale di cui all'art. 1 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria);
- c) si dispone (art. 3, comma 1) che il commissario ad acta si avvalga unicamente, per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture strumentali all'esercizio delle proprie funzioni e superiori alle soglie di rilevanza comunitaria, dei mezzi di acquisto e di negoziazione aventi ad oggetto beni, servizi e lavori di manutenzione messi a disposizione dalla Consip spa ovvero, previa convenzione, da centrali di committenza delle Regioni limitrofe o dalla centrale di committenza della Regione Calabria;
- d) si condiziona (art. 6, comma 2) l'erogazione delle somme finalizzate a supportare gli interventi di potenziamento del SSR alla presentazione e all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023;
- e) si stabilisce (art. 7, comma 1) che le precedenti disposizioni si applicano per un periodo di ventiquattro mesi dalla loro entrata in vigore;
- f) si attribuisce (art. 7, comma 3) al Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, la possibilità di aggiornare, in relazione ai compiti affidati al commissario ad acta con lo stesso d.l. 150/2020, il mandato commissariale assegnato con la deliberazione del 19 luglio 2019;
- g) si prevede (art. 7, comma 4) che i direttori generali degli enti del SSR, nonché ogni ulteriore organo ordinario o straordinario preposto ad aziende o enti del medesimo servizio sanitario, eventualmente nominati dalla Regione dopo il 3 novembre 2020, cessino dalle loro funzioni a decorrere dalla entrata in vigore del decreto-legge medesimo.

Secondo la ricorrente, le descritte norme violerebbero gli artt:

- 5, 81, 117, 119, 120, 121 e 136 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in relazione agli artt. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);
- 2, commi 78, 88 e 88-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2010");
- 1, 2, 3, 6, 7 e 8 del d.lgs. n. 171 del 2016;
- 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche);
- 5-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Con il primo motivo di ricorso, la Regione lamenta la violazione, ad opera di tutte le disposizioni impugnate, dell'art. 136 Cost. A suo giudizio, il legislatore statale non avrebbe rispettato il giudicato costituzionale derivante dalla sentenza 233/2019, con cui la Corte ha affermato che lo Stato avrebbe dovuto attentamente monitorare l'efficacia delle misure straordinarie – introdotte dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60 – volte a supportare l'azione commissariale di risanamento della sanità calabrese e che le competenze regionali con le quali la normativa statale interferiva non erano state violate, ma solo «temporaneamente ed eccezionalmente "contratte"».

Con il secondo, la Regione sostiene che le disposizioni impugnate violerebbero gli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 120 e 121 Cost., nonché il principio di leale collaborazione e l'art. 8 della legge 131/2003. Secondo la ricorrente, il legislatore statale, adottando il d.l. 150/2020, avrebbe realizzato un'ingiustificata contrazione –tutt'altro che temporanea e produttiva di effetti pregiudizievoli sulla

sanità calabrese – delle competenze regionali nelle materie «organizzazione degli uffici», «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica».

Quanto ai motivi d'impugnazione specificamente rivolti alle singole misure introdotte dal legislatore statale, secondo la Regione l'impugnato art. 1, comma 2, non ponendo limiti quantitativi al personale da mettere a disposizione della struttura commissariale, per un verso, invaderebbe la competenza residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», violando gli artt. 117, quarto comma, e 121 Cost., in conseguenza dell'impatto che avrebbe sull'organizzazione dei propri uffici; per altro verso, produrrebbe sul bilancio regionale effetti incerti e privi di copertura finanziaria, ponendosi così in contrasto con gli artt. 81 e 119 Cost.

Gli impugnati artt. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, lederebbero gli artt. 5, 117, terzo comma, 120 e 121 Cost., in relazione agli artt. 1, 2 e 8 del d.lgs. n. 171 del 2016 e all'art. 11, comma 1, lettera p), della legge n. 124 del 2015. Infatti, disciplinando la nomina dei commissari straordinari degli enti del SSR e disponendo la cessazione dalle funzioni dei direttori generali o di altri organi preposti ai medesimi enti nominati dalla Regione dopo la scadenza del termine di applicabilità delle suddette norme speciali dettate dal d.l. 35/2019, come convertito, essi recherebbero norme di dettaglio nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica e inciderebbero «sull'assetto delineato» dal citato d.lgs. 171/2016, sicché avrebbero dovuto essere preceduti, in ossequio al principio di leale collaborazione, dall'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

L'art. 3, comma 1, violerebbe, da un lato, gli artt. 117, terzo comma, e 121 Cost., giacché porrebbe una norma di dettaglio «in materia di legislazione concorrente»; dall'altro, gli artt. 81, terzo comma, 117, e 119 Cost., poiché il previsto ricorso alle stazioni appaltanti diverse da quella calabrese avverrebbe senza limiti di costo, con la conseguenza che la disposizione sarebbe priva di copertura finanziaria.

L'ultimo motivo di impugnazione è diretto nei confronti dell'art. 6, comma 2, il quale, ad avviso della difesa regionale, subordinerebbe l'erogazione, in favore della Regione, del contributo di solidarietà previsto dal precedente comma 1 alla presentazione e all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per un periodo (2022-2023) successivo alla prossima scadenza (nel 2021) del programma attualmente vigente. In tal modo la norma censurata dimostrerebbe «l'intenzione statale di protrarre sine die, e certamente addirittura oltre la stessa vigenza della norma, la dannosa espropriazione del settore sanit[ario] regionale calabrese» Inoltre, la norma porrebbe «nel 2020 come condizione per l'erogazione di fondi [la] presentazione ed approvazione di un Programma Operativo che, teoricamente, lo Stato dovrebbe dare per scontato non essere approvato, per conclusione del commissariamento al più entro il 2021», favorendo così «il susseguirsi di Programmi Operativi sistematicamente non attuati, ed approvati con abnorme ritardo». Risulterebbero, quindi, violati gli artt. 81, 117, 119 e 120 Cost., giacché, subordinando l'erogazione del contributo a un evento «futuro e incerto», il legislatore statale avrebbe determinato una «“entrata” meramente illusoria e non utilizzabile nell'immediatezza, causando in concreto una falla nel bilancio regionale». Sarebbe violato, inoltre, il principio di leale collaborazione.

Analizzando le singole censure, si rileva che la Corte ha innanzitutto ritenuto inammissibile per difetto di motivazione la questione promossa in riferimento alla violazione del giudicato costituzionale formatosi a seguito della sentenza 233/2019, e pertanto dell'art. 136 Cost.

La Corte ha poi vagliato nel merito le ulteriori censure, che coinvolgono tutte le norme impugnate e che riguardano il contrasto con gli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, in relazione alle materie «tutela della salute», «coordinamento della finanza pubblica» e «organizzazione degli uffici», 120, secondo comma, e 121 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

Nell'ambito di tali generali censure, la Corte ha trattato prima separatamente quella concernente l'art. 1, comma 2, dell'impugnato decreto-legge, come convertito, che deve essere considerata congiuntamente con le specifiche doglianze – basate sulla violazione degli artt. 81, 117, quarto comma,

in relazione alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», 119 e 121 Cost. – segnatamente rivolte soltanto a tale disposizione.

Nel merito, le questioni dichiarate ammissibili sono state ritenute fondate in riferimento all'art. 120, secondo comma, nonché agli artt. 81, terzo comma, 117, quarto comma, e 119 Cost.

La Corte procede ad un inquadramento nel sistema costituzionale del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. Essa rileva come, nella riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, il riconoscimento del valore delle autonomie territoriali sia “in prospettiva generativa” e quindi occorre dare “la prova concreta della realizzazione di determinati interessi essenziali”, la cui tutela spetta allo Stato quale “garante di ultima istanza”. Questo potere sostitutivo dello Stato, tuttavia, deve essere “utile” e quindi si giustifica solo se garantisce effettivamente le esigenze unitarie della Repubblica invece compromesse dalla Regione. Si “rischia altrimenti di produrre, a causa dell'impotenza cui si destina il commissario, un effetto moltiplicatore di disuguaglianze e privazioni in una Regione che già sconta condizioni di sanità diseguale”. Pertanto, a suo giudizio, in situazioni estreme come quella in esame, occorre un intervento che comporti una prevalente sostituzione della struttura inefficiente con personale esterno altamente qualificato e fornito direttamente dallo Stato e di cui sarebbe opportuno che l'onere fosse a carico della stessa autorità centrale, in modo da evitare ogni possibile condizionamento ambientale.

La Corte rileva come, a distanza di quasi otto mesi dall'approvazione delle norme urgenti del d.l.150/2020, il commissario ad acta non disponga ancora di una adeguata struttura di supporto.

La Corte ha del resto in diverse occasioni evidenziato che «[i]l lungo protrarsi del commissariamento costituisce tuttavia un sintomo negativo dell'andamento di tale processo, cosicché si accentua l'esigenza di soluzioni strutturali univoche ed efficaci e del rigoroso rispetto delle regole a tale scopo concepite» (sentenza n. 117 del 2018).

In questi termini, la norma censurata disattende il monito contenuto nella sentenza 233/2019, con cui la Corte ha avuto cura di precisare che «[l]'effettiva rispondenza delle misure adottate dal legislatore del 2019 allo scopo perseguito di “risanamento del servizio sanitario” e soprattutto di tutela del “rispetto dei livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario” nella Regione Calabria nonché l'assenza di eventuali loro effetti controproducenti [...] dovranno essere attentamente monitorate da parte dello Stato, e valutate in concreto, in sede applicativa delle misure stesse». Tale valutazione risulta, per quanto detto, mancata perché il metodo prefigurato dalla norma censurata si traduce in una misura che difetta di proporzionalità, non solo determinando un grave vulnus all'effettività dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie per gli abitanti della Regione ma anche tendendo a far perdere allo stesso potere sostitutivo quella temporaneità (sentenza n. 233 del 2019) che è invece insita nella sua stessa natura.

In considerazione di ciò la Corte, ritiene che l'art. 1, comma 2, secondo periodo, del d.l. 150/2020, come convertito, violi l'art. 120, secondo comma, Cost.

Gli argomenti illustrati fanno altresì emergere la sussistenza del contrasto con gli artt. 81, terzo comma, 117, quarto comma, e 119 Cost. La disposizione impugnata manifesta un ulteriore difetto di proporzionalità laddove obbliga la Regione a mettere a disposizione dello stesso commissario un contingente «minimo» di personale di almeno venticinque unità, quando invece il suddetto supporto necessita, come detto, di essere congruamente garantito da personale statale o comunque diverso da quello regionale, anche in modo da avviare processi di riqualificazione e di valorizzazione di quest'ultimo. In questi termini la suddetta disposizione, imponendo alla Regione un onere organizzativo e finanziario indeterminato e ingiustificato, determina un'illegittima interferenza con la competenza regionale residuale in materia di organizzazione degli uffici, con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale e, infine, con l'autonomia finanziaria dell'ente nell'allocazione delle spese.

Pertanto, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo periodo dell'art. 1, comma 2, del d.l.150/2020, come convertito, nella parte in cui non prevede che al prevalente

fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un dato «minimo» anziché «massimo».

La Corte ha inoltre ritenuto fondate le censure relative all'art. 6, comma 2, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., in relazione alle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica».

A suo giudizio, tale articolo sarebbe illegittimo nella parte in cui non prevede, per l'assegnazione del contributo triennale di solidarietà di 60 milioni di euro, in alternativa al piano di rientro presentato dal Commissario per il periodo 2022-2021, l'approvazione di un nuovo piano di rientro presentato dalla Regione (in base a quanto previsto dall'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009).

A suo giudizio, quest'ultimo assolverebbe alla «medesima funzione del programma operativo predisposto dal commissario ad acta e pertanto, qualora riconosciuto idoneo dal Consiglio dei Ministri», dimostrerebbe la volontà della Regione di intraprendere un cammino per uscire dalla perdurante situazione di stallo.

Le altre censure relative agli artt. 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del d.l. 150/2020, come convertito, per violazione degli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 120, secondo comma, e 121 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, non sono state ritenute fondate.

Tali disposizioni introducono, infatti, misure straordinarie che rafforzano i poteri del commissario ad acta e pongono precetti funzionali allo scopo dell'erogazione dei LEA e del raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari. Esse sono fisiologicamente ascrivibili al potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., nonché alla competenza statale nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) concernenti il diritto alla salute e ai principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.). Non violano il principio di leale collaborazione perché, come la Corte ha costantemente precisato, la disciplina dei piani di rientro dai disavanzi sanitari e dei relativi commissariamenti è connotata da «un costante confronto collaborativo tra il livello statale e quello regionale, la cui sede di elezione è rappresentata dall'azione congiunta del «Comitato paritetico permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza» e del «Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti» regionali [...]: organismi la cui stessa composizione, improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale, garantisce di per sé il pieno coinvolgimento della Regione in merito all'analisi dell'andamento del proprio piano di rientro» (sentenza n. 200 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 233 del 2019). A sostegno della rilevata non fondatezza della censura, viene quindi in considerazione il costante orientamento della Corte secondo cui «il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione».

La Corte ha dichiarato inoltre come non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti degli artt. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, impostate sull'assunto che esse siano relative alla materia della «tutela della salute» incidendo, in particolare, sull'assetto della dirigenza sanitaria delineato dal d.lgs. 171/2016. Secondo la Corte, le norme denunciate attengono in via prevalente a titoli di competenza esclusiva statale, sia perché concernenti l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., sia perché ascrivibili alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

Sono state, invece, ritenute inammissibili perché oscure e contraddittorie le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 3, comma 1, e prospettate in riferimento agli artt. 117, terzo

comma, e 121 Cost. Secondo la Corte, la ricorrente non avrebbe sufficientemente chiarito le ragioni del lamentato contrasto, dal momento che, in entrambi gli atti introduttivi, ha sostenuto che la disposizione in discorso costituirebbe «norma non di principio, ma di estremo dettaglio in materia di legislazione concorrente» senza, tuttavia, specificare di quale materia si tratterebbe. Tale carenza non sarebbe colmata dal richiamo, operato dalla difesa regionale, a due pronunce della Corte (sentenze n. 166 del 2019 e n. 43 del 2011), relative alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale, riconducibile alla competenza residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. e non a quella concorrente di cui all'evocato art. 117, terzo comma, Cost.

Infine, sono state ritenute inammissibili anche le questioni promosse in riferimento agli artt. 81, quarto (recte: terzo) comma, 117 e 119 Cost. Per la Corte, in primo luogo, sarebbe generica e meramente assertiva l'affermazione della ricorrente secondo la quale il ricorso alla Consip spa «potrebbe] avvenire senza limiti di costo»: essa non argomenterebbe ulteriormente al riguardo, specialmente con riferimento alle spese degli ipotetici contenziosi che deriverebbero dalle procedure curate da tale centrale di committenza. In secondo luogo, secondo la Corte la censura non chiarisce in che modo la norma – che non istituisce nuovi uffici né amplia le funzioni di strutture esistenti, limitandosi a richiedere il ricorso a centrali di committenza – comporterebbe nuovi e diretti oneri, necessariamente soggetti all'obbligo di copertura. Tale lacuna motivazionale ha portato la Corte a ritenere del tutto insufficiente anche la dimostrazione della ridondanza sulle competenze regionali ritenute lese.