

Sentenza: 4 novembre 2019, n. 255

Materia: Sanità; ordinamento degli uffici regionali; pubblico impiego; poteri sostitutivi

Parametri invocati: Articoli 3, 81, 97, 117, comma terzo, 118, 120 della Costituzione; principio di leale collaborazione; principio di legittimo affidamento

Giudizio: Conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Molise

Oggetto: Delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018

Esito: Spettanza allo Stato, e per esso al Consiglio dei ministri, del potere di adozione della delibera del 7 dicembre 2018 per la nomina del commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

La Regione Molise ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, lamentando che non sarebbe spettato a quest'ultimo, e per esso il Consiglio dei ministri, adottare la delibera del 7 dicembre 2018, recante la nomina del commissario ad acta e del sub-commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, e chiedendone, di conseguenza, l'annullamento. La ricorrente ritiene che la delibera impugnata causerebbe una violazione di legge, in quanto, contrariamente a quanto disposto dalla disciplina legislativa vigente in materia (articolo 1, comma 395, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che statuisce che alle Regioni commissariate ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007 non si applichino le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014, cioè che non si applichi l'incompatibilità tra la carica di commissario ad acta e quella di Presidente della Regione prevista dall'ultima norma), prevede la nomina a commissario ad acta di una persona diversa dal Presidente della Giunta regionale; e altresì perché integra un'ipotesi di palese carenza di potere in concreto, essendo espressione di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge allo Stato.

La Regione Molise, quindi, ritiene che la delibera censurata sia stata adottata in violazione degli articoli 3, 81, 97, 117, comma terzo, 118 e 120 della Costituzione e dei principi di leale collaborazione e legittimo affidamento, ledendo le proprie attribuzioni costituzionali.

Con un primo motivo di ricorso, la ricorrente lamenta che la delibera oggetto del conflitto, in assenza di un'attenta valutazione sullo stato di avanzamento del piano di rientro, avrebbe determinato, senza valide ragioni costituzionali e in violazione del principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione, nonché degli articoli 117, comma 3, e 118 Cost., una compressione delle competenze legislative e amministrative attribuite alla Regione in materia di "tutela della salute" e "coordinamento della finanza pubblica". La delibera, infatti, avrebbe omesso una concreta valutazione in merito ad una serie di profili rilevanti per il conferimento dell'incarico di commissario ad acta, risultando irragionevolmente punitiva nei confronti della Regione, perché sacrifica l'autonomia regionale senza prendere in considerazione l'opzione migliore per la stessa Regione, né il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Inoltre, ciò avrebbe dirette

ripercussioni sulle competenze legislative e amministrative costituzionalmente riconosciute alla Regione dagli artt. 117, co. 3, e 118 Cost., poiché il commissariamento impedirebbe di esercitarle.

In secondo luogo, la Regione lamenta la menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali, determinata dalla violazione della disciplina costituzionale dell'esercizio dei poteri sostitutivi e del principio di leale collaborazione in cui la delibera sarebbe incorsa. A tale proposito sono richiamati alcuni precedenti della Corte costituzionale, per evidenziare il fatto che il potere sostitutivo andrebbe attivato solo laddove si accerta l'inerzia delle Regioni e nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà; mentre nel caso di specie, la compressione dell'autonomia regionale sarebbe avvenuta senza verificare né se la misura fosse necessaria e proporzionata, né se vi fosse un'inerzia regionale nel dare attuazione al piano di rientro.

Il terzo motivo di ricorso attiene alla lesione del principio del legittimo affidamento. La Regione ritiene che la legittima aspettativa del Presidente della Regione di essere riconfermato commissario ad acta sia stata ingiustamente frustrata dalla delibera del Consiglio dei ministri, con cui l'incarico è stato dato a soggetti esterni. Ciò sulla base dell'inesistenza di concreti motivi che avrebbero potuto portare il Governo ad una valutazione diversa, sulla base del fatto che non vi è stata alcuna previa concertazione in merito tra Stato e Regione, e sulla base della legislazione su cui si fonda il commissariamento della Regione Molise, la quale non prevede l'incompatibilità tra incarichi, ma anzi (secondo l'orientamento della ricorrente) la nomina automatica del Presidente della Regione a commissario ad acta.

Dopodiché la ricorrente denuncia la violazione degli articoli 81 e 97 Cost., in riferimento alle attribuzioni costituzionali riconosciute alla Regione in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica, ex artt. 117, co. 3, e 118 Cost., nonché in riferimento al principio di leale collaborazione. Infatti, la scelta di nominare un soggetto diverso dal Presidente della Giunta graverebbe la Regione di ulteriori oneri, ingiustificati e non conformi al principio di economicità desumibile dalle disposizioni costituzionali invocate.

Infine, la ricorrente chiede alla Corte costituzionale di dichiarare, in via subordinata previa autorimessione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, e dell'art. 2, comma 84-bis, della legge n. 191 del 2009, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., del principio di leale collaborazione e degli artt. 81, 97, 117, co. 3, 118 e 120 Cost., poiché dall'eventuale dichiarazione di illegittimità di dette norme deriverebbe anche l'illegittimità costituzionale della delibera consiliare impugnata, perché ne deriverebbe la non incompatibilità tra la carica di commissario ad acta e quella di Presidente della Giunta regionale.

Prima di analizzare i singoli motivi di ricorso, la Corte costituzionale ha ricostruito il contesto normativo in cui si inserisce la questione sollevata dalla Regione Molise e la delibera del Consiglio dei ministri di nomina di due commissari ad acta esterni rispetto alle cariche istituzionali regionali.

Nel 2007, con il decreto-legge n. 159, articolo 4, il legislatore nazionale prevede che, qualora la Regione risulti inadempiente rispetto agli impegni assunti in sede di sottoscrizione del piano di rientro, il Consiglio dei ministri nomini un commissario ad acta, con il compito di realizzare le finalità riportate nel piano concordato tra Stato e Regione. Tale disposizione non indica in alcun modo chi possa essere nominato a ricoprire tale figura né i requisiti professionali che tale soggetto debba

possedere. La previsione della nomina automatica del Presidente della Giunta regionale quale commissario ad acta, a cui la Regione Molise fa riferimento, compare nella versione originaria della legge n. 191/2009, art. 2, commi 79-83-84. Infatti, il comma 88 dell'art. 2 della L. 191/2009 aggiunge che le ultime disposizioni citate si applicano anche alle Regioni commissariate ai sensi dell'articolo 4, comma 2, d.l. 159/2007, come è la Regione Molise. Tuttavia, queste norme in tema di nomina dei commissari ad acta sono modificate più volte negli anni successivi. In particolare, con la L. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015), si prevede l'incompatibilità assoluta tra incarichi istituzionali regionali e la nomina a commissario ad acta per la predisposizione, l'adozione e l'attuazione del piano di rientro anche per le Regioni commissariate ex art. 4, co. 2, d.l. 159/2007; e si abroga il riferimento al Presidente della Regione prima presente nei commi 79, 83 e 84 dell'art. 2 della L. 191/2009: il Presidente della Regione non può più essere nominato commissario ad acta e viene meno la regola della nomina automatica di quest'ultimo. La situazione muta nuovamente con la legge 11 dicembre 2016, n. 232, la quale, all'art. 1, co. 395, deroga alla predetta incompatibilità tra cariche con riferimento ai commissariamenti avvenuti prima del 2009, cioè sulla base dell'art. 4, co. 2, d.l. 159/2007, lasciando integre le modifiche apportate dalla L. 190/2014 all'art. 2, co. 79, 83 e 84 della L. 191/2009.

Secondo la Corte costituzionale, dalla vicenda normativa si deduce che i commissariamenti sorti sulla base dell'articolo 4, comma 2, del d.l. 159/2007, nel corso degli anni non hanno subito una novazione sul versante della legislazione applicabile: la base normativa da cui ha tratto origine l'intervento sostitutivo dello Stato con la nomina di commissari ad acta è rimasta intatta, continuando a produrre effetti, come indica anche il contenuto dell'art. 1, co. 395, della L. 232/2016, il quale ha abrogato l'incompatibilità tra cariche commissariali e istituzionali-regionali solo con riferimento all'art. 4, co. 2, d.l. 159 del 2007. Perciò, al momento dell'adozione della delibera contestata, alla Regione Molise, commissariata nel 2009, non si applicava l'incompatibilità introdotta con la L. 190/2014. Tuttavia, la Consulta specifica che ciò non implica che l'abrogazione dell'incompatibilità ad opera della L. 232/2016 nei confronti dell'art. 4, co. 2, d.l. 159/2007, abbia ripristinato anche la regola della nomina automatica del Presidente della Regione, prevista dall'art. 2, co. 79, 83 e 84 della L. 191/2009. Infatti, la L. 232/2016 supera la regola dell'incompatibilità, prevista dalla L. 190/2014, abrogandola espressamente, ma ciò non determina una generale reviviscenza delle norme a loro volta toccate dalla L. 190/2014 per due motivi: in primo luogo, perché, per giurisprudenza costituzionale costante (sent. n. 13 del 2012), la reviviscenza di norme abrogate non opera in via generale e automatica e può essere ammessa solo in ipotesi tipiche e molto limitate, tra cui rientra l'abrogazione di disposizioni a loro volta meramente abrogatrici, poiché l'effetto che si produce in tali casi consiste nella rimozione di un limite precedentemente imposto, tornando ad applicarsi il contenuto normativo prima abrogato. In secondo luogo, nel caso di specie, con riferimento all'art. 2, co. 79, 83 e 84 della L. del 2009, la L. 190/2014 non ha effettuato un intervento meramente abrogativo, ma ha modificato la portata precettiva delle norme, poiché, facendo venir meno il riferimento al Presidente della Regione, ha superato la previsione della nomina automatica di quest'ultimo.

A detta della Corte costituzionale, alla luce del quadro legislativo di riferimento, le singole censure mosse dalla Regione Molise alla delibera del Consiglio dei ministri non possono essere ritenute fondate.

Innanzitutto, la Consulta rileva che l'inadempimento regionale viene valutato in merito alla capacità della Regione di assicurare i livelli essenziali di assistenza (LEA) e in merito alla quantificazione

analitica che le stesse Regioni devono effettuare regolarmente allo Stato; e nel commissariamento della Regione Molise, l'esercizio del potere sostitutivo trova giustificazione nella circostanza che all'allegato dato positivo inerente ai LEA non corrisponde un risultato positivo relativo al disavanzo economico-finanziario, confermandosi la complessa inefficienza del sistema sanitario regionale. In seconda battuta, non essendovi un obbligo ex lege, come si desume dalle norme sopra analizzate, di nominare il Presidente della Regione commissario ad acta e sussistendo i presupposti per instaurare e mantenere il commissariamento della Regione, la Corte conclude che la scelta di far cadere la nomina su persona diversa dal Presidente della Regione non risulta lesiva delle attribuzioni regionali. Inoltre, l'adozione, l'attuazione e l'esecuzione del piano di rientro, da un lato, e l'eventuale commissariamento dall'altro, sono espressione di un'unica vicenda, caratterizzata da un costante confronto fra Governo e Regione (garantito nel Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e nel Comitato permanente per la verifica dei LEA, preliminari all'esercizio del potere sostitutivo dello Stato), e in cui il commissariamento rappresenta l'extrema ratio, attivabile laddove gli obiettivi stabiliti dal piano non riescano ad essere soddisfatti dalla Regione: nel caso di specie, si può affermare che vi sia stato un costante confronto tra amministrazione centrale e periferica. La Corte costituzionale aggiunge, poi, che il commissariamento del Molise perdura da più di dieci anni, dato da cui si desume la difficoltà della Regione a far fronte ai piani di rientro dal disavanzo sanitario fissati di concerto con il Governo, e la conseguente impossibilità per la Regione di fare ricorso al principio di legittimo affidamento, lamentando la frustrazione senza alcuna ragione giustificativa della legittima aspettativa di continuità dell'incarico di commissario in capo al Presidente della Giunta. A detta della Corte, proprio le difficoltà nell'attuazione del piano di rientro danno fondamento alla scelta governativa di affidare l'incarico ad un soggetto terzo rispetto all'amministrazione regionale, la quale non può essere ritenuta irragionevole e sproporzionata. Infine, la nomina di un soggetto esterno all'amministrazione regionale comporta degli oneri maggiori, ma è una mera conseguenza di fatto della necessità di attivare il potere sostitutivo (che si ricorda essere un'extrema ratio, quando non vi sono altre alternative, e frutto di un'oggettiva ponderazione), la cui disciplina comunque predetermina gli oneri del relativo esercizio.

Per tutti questi motivi, secondo la Corte costituzionale, la delibera impugnata non può essere ritenuta irragionevole, né contraria al principio di buon andamento dell'amministrazione. Il Governo si è conformato alla disciplina costituzionale e la disciplina legislativa non prevede l'automatica nomina del Presidente della Regione a commissario ad acta, per cui la Consulta afferma che non vi è stata violazione della disciplina costituzionale del potere sostitutivo, né del principio di leale collaborazione, né lesioni alle attribuzioni costituzionali della Regione.

Per quanto riguarda la richiesta della Regione di prendere in esame l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 1, comma 395, della L. 232/2016 e dell'art. 2, comma 84.bis, della L. 191/2009, non è accolta dalla Corte costituzionale, poiché da dette disposizioni non si desume la sussistenza della regola dell'incompatibilità relativa alla nomina del commissario ad acta, che quindi, in caso di loro dichiarazione di illegittimità, non verrebbe intaccata.

Per tutti questi motivi, la Corte costituzionale dichiara che spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri nominare il commissario ad acta per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, con la delibera del 7 dicembre 2018.