

Sentenza: 22 ottobre 2019, n. 247

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

Parametri invocati: Art. 77 della Costituzione; artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione; principio di affidamento

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Molise

Oggetto: Art. 25-septies del decreto legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136

Esito: Illegittimità costituzionale

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

La Regione Molise propone ricorso in via principale alla Corte Costituzionale contro l'articolo 25-septies del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito in legge 17 dicembre 2018, n. 136, laddove la norma dispone l'incompatibilità del conferimento e del mantenimento dell'incarico di commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario delle Regioni, solitamente conferito ai Presidenti di Regione, con l'espletamento di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento, stabilendo, oltretutto, l'incompatibilità anche per gli incarichi commissariali in corso alla data di entrata in vigore del decreto legge, con conseguente decadenza dall'incarico commissariale dei Presidenti delle Regioni commissariate a far data dalla nomina dei nuovi commissari ad acta.

Ad avviso della ricorrente, la disciplina contrasterebbe con diversi parametri costituzionali. Innanzitutto, si denuncia la violazione dell'art. 77 Cost., laddove, ai sensi dell'art. 117 comma 3 e 118 Cost., le materie della "tutela della salute" e del "coordinamento della finanza pubblica" sono a competenza concorrente tra Stato e Regioni, per cui lo Stato non avrebbe potuto adottare unilateralmente la norma impugnata nell'atto legislativo d'urgenza, senza alcun coinvolgimento regionale, in violazione del principio di leale collaborazione. Inoltre, sempre ai sensi dell'art. 77 Cost., la Regione evidenzia l'estraneità della norma sugli incarichi dei commissari ad acta rispetto alla materia oggetto di disciplina della legge 136/2018, in cui, al momento della conversione del d.l. 119/2018, è confluita anche la disposizione impugnata.

In merito alla violazione del principio di leale collaborazione alla base dei rapporti tra Stato e Regioni, sono invocati anche gli articoli costituzionali 3, 97, 117 comma 3, 118 e 120: la norma impugnata, attraverso il mancato coinvolgimento delle Regioni nella procedura decisionale e a causa della previsione della sua capacità sostanzialmente retroattiva, ingenererebbe degli effetti dannosi nei confronti delle Regioni in cui il commissariamento è già in atto, come è la situazione della Regione Molise. L'intervento normativo con decreto-legge non sarebbe giustificato alla luce dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, buon andamento della pubblica amministrazione e sussidiarietà, perché la previsione della decadenza in ogni caso del Presidente della Regione dall'incarico di commissario ad acta imporrebbe un onere sproporzionato rispetto al fine da perseguire, non tenendo

conto delle situazioni specifiche, prescindendo dalla bontà o meno dell'esperienza commissariale in corso; perché manca il presupposto dell'inerzia regionale, manca la fase di confronto con le Regioni interessate e, infine, perché la norma censurata adotta una soluzione che non tiene conto della prossimità del commissario rispetto all'istituto regionale. Ne deriva anche la violazione dell'articolo 81 della Costituzione: la nuova nomina del commissario, trattandosi di persona terza rispetto all'amministrazione, e dunque da retribuire ex novo, comporta per le Regioni nuovi oneri finanziari, generando non solo un contrasto con il principio di contenimento delle spese pubbliche, ma anche con il principio di ragionevolezza, dato la perplessità sollevata dalla Regione Molise in merito all'imposizione di nuovi oneri finanziari ad una Regione già obbligata ad adempiere al piano di rientro delle spese sanitarie. I principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) e di leale collaborazione (art. 117, comma terzo, 118 e 120 Cost.) sarebbero violati, infine, dalla previsione della cessazione automatica del mandato commissariale in corso, a prescindere da qualsiasi valutazione di opportunità, che equivarrebbe ad un intervento sostitutivo da parte dello Stato nei confronti della Regione in maniera del tutto discrezionale. Infine, a tal proposito, la ricorrente denuncia la violazione del principio di affidamento, quale enunciato dalla giurisprudenza costituzionale, in relazione alla portata sostanzialmente retroattiva della norma dettata dal comma 3 dell'art. 25-septies impugnato.

Data la complessità della materia, la Corte costituzionale ritiene doveroso premettere una ricostruzione del quadro normativo di riferimento entro il quale, nel corso degli anni, si è inserita la disciplina dei piani di rientro delle spese sanitarie e della figura del commissario ad acta. In considerazione della grave e persistente incapacità di alcune Regioni di controllare la spesa sanitaria, dando vita a situazioni di gravi deficit strutturali, a partire dalla Legge finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"), il legislatore statale ha introdotto un meccanismo articolato facente leva sui piani di rientro, in virtù del quale viene imposto alle Regioni che si fossero trovate in condizioni di sofferenza finanziaria strutturale in materia sanitaria, di sottoporsi ad una complessa procedura di risanamento, al fine di poter beneficiare del sostegno finanziario dello Stato. Per garantire la realizzazione degli obiettivi stabiliti nei piani di rientro stipulati in base all'art. 1, comma 180 della L. 311/2004, il legislatore ha introdotto una particolare procedura descritta dall'art. 4 del d.l. 159/2007 e che prevede prima una diffida nei confronti della Regione che si rende inadempiente agli impegni assunti in sede di sottoscrizione dei piani di rientro, e poi la nomina, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di un commissario ad acta, con il compito di realizzare le finalità riportate nel piano concordato tra Stato e Regione. La disciplina dei piani di rientro per il disavanzo sanitario e della nomina di commissari ad acta per la loro realizzazione è stata più volte novellata e modificata negli anni successivi, da ultimo con il censurato art. 25-septies del d.l. 119/2018, convertito in L. 136/2018, con cui, dopo che era stata abrogata dall'articolo 1, comma 395, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge finanziaria 2017), viene ripristinata l'incompatibilità tra la nomina a commissario ad acta per l'attuazione dei piani di rientro sanitari e lo svolgimento di incarichi istituzionali regionali, in primis di Presidente della Regione. Sulla base della successione legislativa che vi è stata in materia e sui requisiti richiesti per poter essere nominati commissari ad acta, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità del ricorso della Regione Molise per difetto di interesse, ma la Consulta non accoglie le due eccezioni proposte.

Passando all'esame del merito delle censure mosse dalla Regione Molise, assume rilievo pregiudiziale la questione relativa alla prospettata violazione dell'art. 77 Cost.: la norma impugnata, inserita in sede di conversione del d.l. 119/2018 nella L. 136/2018, contrasterebbe con il necessario coordinamento tra Stato e Regioni, derivante dal fatto che la norma si riferisce ad ambiti a competenza concorrente (la tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica), e sarebbe del tutto estranea rispetto alla materia disciplinata dalle disposizioni originarie del decreto stesso.

In merito alla prima questione, l'Avvocatura generale ne prospetta l'inammissibilità per mancanza di lesione di attribuzioni regionali. Secondo la resistente, infatti, la disciplina del commissariamento, oggetto della norma censurata, deve essere mantenuta distinta da quella relativa ai piani di rientro, anche se fra loro correlate, perché si riferiscono a fasi diverse della procedura finalizzata al risanamento finanziario dei servizi sanitari. La disciplina dei Piani di rientro attiene alla preventiva fase di programmazione e attuazione degli stessi, e vi trova applicazione il principio di leale cooperazione e di condivisione tra Stato e Regioni; invece, la regolamentazione del commissariamento, a seguito del persistente inadempimento delle Regioni sottoposte ai piani di risanamento, è piena espressione del potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell'art. 120 Cost., e pertanto rientra nella competenza legislativa esclusiva statale. La Corte costituzionale si esprime sostenendo che in linea di massima si deve ritenere corretta l'affermazione secondo cui, una volta constatato il fallimento dei concordati Piani di rientro, l'intervento dello Stato attraverso l'istituto del commissariamento coinvolge una fase di intervento sostitutivo ontologicamente riservato, sul piano normativo e su quello gestionale, alle scelte statali, nell'ambito delle attribuzioni devolute e per le finalità indicate dall'art. 120, comma secondo, della Costituzione, il quale consente al Governo di sostituirsi agli organi regionali in caso di mancato rispetto delle normative imposte, sempre nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Tuttavia, occorre sottolineare la circostanza secondo cui, per il concreto atteggiarsi delle specifiche opzioni esercitate in ambiti pur riservati, lo Stato possa arrivare ad incidere concretamente su competenze regionali concorrenti, come sono la tutela della salute ed il coordinamento della finanza pubblica, in modi che le Regioni possono considerare dannosi, oltrepassando i limiti che consentono l'intervento in sussidiarietà dello Stato. Nella vicenda in esame, la norma impugnata introduce un meccanismo di incompatibilità tra la carica di commissario ad acta e qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione commissariata che determina una menomazione sul piano delle competenze regionali, una significativa interferenza nella sfera regionale rispetto alla normativa previgente e riferita, per di più, alla gestione di ambiti di competenza legislativa concorrente ai sensi degli artt. 117 comma terzo Cost. La legittimazione della Regione a far valere i vizi di una normativa che, seppur inquadrata nell'ambito dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, modifica negativamente il previgente regime non è contestabile: da questo punto di vista, la questione di legittimità sollevata è ammissibile.

Sempre in relazione alla censura dell'art. 25-septies in rapporto all'art. 77 Cost., la Corte costituzionale richiama una giurisprudenza costituzionale consolidata (sentenze 355/2010; 22/2012; 32/2014), ai sensi della quale l'inserimento nella legge di conversione di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell'art. 77, comma secondo, della Carta. Le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal d.l. o alla ratio del provvedimento, determinandosi un difetto di omogeneità della legge di conversione quando le norme aggiunte siano totalmente estranee o intrusive, cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenze 251/2014;

154/2015; 181/2019 e 226/2019). Secondo la Corte costituzionale, in conclusione, alla stregua dei principi richiamati, appare nella specie evidente che tra le norme che formano il d.l. 119/2018 e quella oggetto di scrutinio, inserita successivamente ad opera della legge di conversione 136/2018, non sia intravedibile alcun tipo di nesso che le correli fra loro.

Pertanto, la Corte costituzionale dichiara l'articolo 25-septies del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 77 Cost., considerando assorbite le ulteriori censure dedotte dalla Regione ricorrente.