

SENTENZA N. 2

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 65, 69, 73, 79, 80, 81, 82 e 85, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13 ottobre 2008, depositato in cancelleria il 21 ottobre 2008 ed iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 17 novembre 2009 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

udito l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.— Con ricorso depositato presso la cancelleria della Corte il 21 ottobre 2008 (ric. n. 64 del 2008), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 65, 69, 73, 79, 80, 81, 82 e 85, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio), per violazione, nel complesso, degli articoli 3, 5, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, 118, primo comma e 120, secondo comma, della Costituzione.

1.1.— In via preliminare, il ricorrente premette una ricostruzione del quadro normativo complessivo nel quale si inserisce la legge impugnata.

Rileva, pertanto, che in base a quanto previsto dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), nel testo modificato dall'art. 4 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35

(Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80, anche la Regione Lazio rientra tra quelle che hanno sottoscritto l'accordo con lo Stato per il rientro dai deficit sanitari. Detto accordo – la cui attuazione costituisce condizione per la rinnovata attribuzione del finanziamento statale – comporta, tra l'altro, l'impegno da parte delle Regioni interessate a procedere ad una ricognizione delle cause dei disavanzi e ad elaborare un programma operativo di riorganizzazione, riqualificazione o di potenziamento del servizio sanitario regionale, nella prospettiva di individuare gli interventi necessari al perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza sanitaria.

Non diversamente, l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), ha istituito un fondo transitorio, da ripartirsi tra le Regioni interessate, subordinando l'accesso anche a tali ulteriori risorse alla sottoscrizione di un apposito accordo, nuovamente comprensivo di un piano di rientro dai disavanzi, il cui azzeramento è previsto entro l'anno 2010. La medesima norma conferisce, poi, al Ministero della salute, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, un'attività di affiancamento delle Regioni, per la verifica ed il monitoraggio dei singoli piani di rientro.

Qualora, poi, nell'ambito del procedimento di verifica e monitoraggio dei singoli piani, risulti la mancata attuazione, da parte di taluna delle Regioni interessate, degli adempimenti posti a loro carico, è previsto che il Presidente del Consiglio dei ministri – ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 novembre 2007, n. 222 – diffidi la Regione ad adottare, entro quindici giorni, tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi del piano. In caso di persistente inadempimento regionale, ovvero di verificata inidoneità od insufficienza degli atti ed azioni posti in essere, il Consiglio dei ministri nomina un commissario ad acta, per l'intero periodo di vigenza del piano di rientro, con facoltà – tra l'altro – di proporre alla Regione la sostituzione dei direttori generali delle aziende sanitarie locali ovvero delle aziende ospedaliere.

Orbene, in forza di tali previsioni legislative, il Presidente del Consiglio dei ministri – previa duplice diffida del 30 ottobre 2007 e del 6 giugno 2008 – con delibera dell'11 luglio 2008 ha nominato il Presidente della Regione Lazio commissario ad acta per la realizzazione del vigente piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario, incaricandolo anche di «sospendere eventuali nuove iniziative regionali in corso per la realizzazione o l'apertura di nuove strutture sanitarie pubbliche ovvero per l'autorizzazione e l'accreditamento di strutture sanitarie private, sino all'avvenuta adozione del piano di riassetto della rete ospedaliera, della rete laboratoristica e della rete di assistenza specialistica ambulatoriale».

In questo contesto – sottolinea il ricorrente – si inserisce la legge della Regione Lazio n. 14 del 2008, il cui art. 1, comma 65, prevede l'adozione di una serie di misure – contemplate nei successivi commi dal 66 al 72 – al fine «di dare attuazione agli interventi prioritari posti a base della procedura di commissariamento ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario». Si tratta, per l'esattezza, di misure finalizzate: al «riassetto della rete ospedaliera» ed all'attuazione «degli interventi per la dismissione e la riconversione dei presidi» (comma 66); alla «semplificazione e razionalizzazione dei servizi tecnici e amministrativi delle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del servizio sanitario regionale» (comma 67); al «completamento della realizzazione della centralizzazione degli acquisti» (comma 68); alla istituzione di un «Osservatorio regionale per il governo delle richieste e delle disponibilità di personale del comparto sanità posto in mobilità», nonché alla individuazione di «forme di

incentivazione economica per la mobilità volontaria» ed alla autorizzazione di «meccanismi di incentivi all'esodo per le categorie per le quali i processi di riorganizzazione determinino eventuali esuberi» (comma 69); alla adozione di «provvedimenti relativi alla farmaceutica convenzionata, alla distribuzione diretta dei farmaci nonché alla spesa farmaceutica ospedaliera» (comma 70); alla predisposizione di «controlli di appropriatezza e qualità» (comma 71); alla individuazione di interventi di riqualificazione dell'offerta dei servizi sanitari sul territorio regionale (comma 72).

Per parte propria, i commi 79 ed 80 del medesimo art. 1 stabiliscono che sono «prorogati sino al 30 giugno 2010 i contratti dei direttori generali delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere attualmente in carica», previa accettazione da parte degli interessati, che, contestualmente, si impegnano a realizzare le attività idonee al raggiungimento degli obiettivi connessi al piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario.

Infine, il comma 85 stabilisce che, allo scopo di «salvaguardare, in via di autotutela, l'autonomia legislativa, regolamentare, amministrativa, finanziaria e di bilancio della Regione», non possono «essere apportate modifiche a disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione da parte di soggetti diversi dal Consiglio regionale, dal Presidente della Regione e dalla Giunta regionale».

1.2.— Orbene, alla luce della delibera dell'11 luglio 2008 del Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni di cui ai commi 65, 85, 69, 73, 79 (e ai collegati commi da 80 ad 82) del citato art. 1 della legge regionale n. 14 del 2008 si paleserebbero costituzionalmente illegittimi, per i motivi di seguito illustrati.

1.2.1.— Con specifico riferimento al comma 85, il ricorrente assume che detta norma, nel riservare in via esclusiva al Consiglio regionale, al Presidente della Regione ed alla Giunta regionale, la potestà di apportare modifiche a disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione, «esclude chiaramente e di conseguenza che siffatta potestà possa competere, pur nell'ambito del concordato e vincolante piano di rientro del disavanzo sanitario regionale», al commissario ad acta, sebbene quest'ultimo si ponga – ai sensi dell'art. 4, comma 2, del già citato decreto-legge n. 159 del 2007 – «come organo statale straordinario sostitutivo degli ordinari organi regionali».

A sua volta, il precedente comma 65, proprio al fine di dare attuazione agli interventi prioritari, alla base della procedura di commissariamento ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario, prevede che siano posti in essere gli interventi specificati nei successivi commi da 66 a 72. La loro attuazione da parte della Regione, tuttavia, è destinata a compiersi soltanto attraverso i suoi organi ordinari e con provvedimenti degli stessi, senza alcun riferimento alle competenze e funzioni del commissario, e dunque in assenza di quel necessario raccordo istituzionale imposto dal «doveroso rispetto del principio di leale collaborazione». Viene, pertanto, ignorato totalmente – si duole il ricorrente – «l'intervenuto esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo e conseguentemente il “ruolo” a tal fine assegnato al commissario ad acta», le cui funzioni «vengono sostanzialmente limitate se non addirittura svuotate», in particolare con riferimento a quegli «interventi prioritari», al medesimo commissario specificamente affidati dalla lettera a) della citata delibera del Consiglio dei ministri dell'11 luglio 2008.

Le due disposizioni, dunque, si porrebbero in contrasto con gli artt. 120, secondo comma, e 5 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, atteso che il loro contenuto «si traduce e si sostanzia nel disconoscimento dello stesso potere sostitutivo», esercitato a tutela di interessi essenziali unitariamente facenti capo allo Stato, «come ultimo responsabile del mantenimento della unità ed indivisibilità della Repubblica».

1.2.2.— Sempre in relazione al comma 85 è dedotta la violazione anche degli artt. 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost.

Richiamata, infatti, quella giurisprudenza – è citata la sentenza n. 303 del 2003 che ha dato origine a tale indirizzo, nonché le sentenze n. 168 del 2008 e n. 6 del 2004 – secondo cui la legge statale, pur nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, «può legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, ed al tempo stesso regolare l'esercizio delle stesse funzioni, ovviamente nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle medesime», il ricorrente assume che, per effetto della previsione contenuta nell'impugnato comma 85, «si viene a negare e ad escludere in assoluto il potere del legislatore statale, pur nella ricorrenza di esigenze di carattere unitario (e sempre nel rispetto dei ricordati principi), di intervenire a modifica di disposizioni normative e/o amministrative, adottate dai competenti organi regionali in materia finanziaria, contabile e di bilancio».

Di qui, pertanto, l'ipotizzato contrasto con gli artt. 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost.

1.2.3.— Le disposizioni di cui ai commi 69 e 73 dell'art. 1 dell'impugnata legge regionale violerebbero, invece, gli artt. 3, 97 e 81, quarto comma, Cost.

Esse, intervenendo nella «materia del personale sanitario del servizio sanitario regionale», risultano emanate al dichiarato scopo «di dare attuazione agli interventi prioritari posti a base della procedura di commissariamento ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario». In tale prospettiva, pertanto, prevedono – secondo quanto indicato dal ricorrente – «la individuazione di forme di incentivazione economica per la mobilità volontaria e l'autorizzazione all'attivazione di meccanismi di incentivazione all'esodo per le categorie in esubero» (comma 69, lettere b e c), nonché «la necessità di un esplicito parere positivo del Presidente della Regione», da rendere (comma 73) «anteriormente alla pubblicazione di bandi di concorso o di avvisi per l'assunzione di personale a tempo determinato e la instaurazione di rapporti di collaborazione, consulenze ed altre tipologie contrattuali», ciò «ai fini del rientro nell'equilibrio economico finanziario previsto dall'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 1994» (recte: 2004).

Siffatte previsioni, tuttavia, sebbene dichiaratamente dirette – prosegue il ricorrente – allo scopo di dare attuazione agli interventi «prioritari» individuati nella delibera di commissariamento, in conformità al piano di rientro del disavanzo sanitario, risulterebbero non «coerenti con le relative indicazioni» e, per di più, anche adottate «in difetto di qualsiasi previsto coordinamento con i poteri a tal fine attribuiti al nominato commissario ad acta», giacché «risultano illogicamente sovrapporsi» ai medesimi. E ciò in quanto, in primo luogo, «non disciplinano in alcun modo (e tanto meno potenziano) il blocco del turn over», individuato invece – al punto numero 1 della lettera a) della delibera di commissariamento – «come uno dei “mezzi” essenziali per la razionalizzazione ed il contenimento della spesa del personale, nonché, in secondo luogo, in quanto «introducono, con la previsione di incentivi, ulteriori fattori di spesa non quantificati e non coperti da mezzi finanziari per farvi fronte».

Su tali basi, quindi, viene dedotta la violazione dell'art. 3 Cost., «per la irragionevolezza intrinseca delle menzionate disposizioni, per la non coerenza e comunque per la inadeguatezza delle stesse rispetto alle finalità dichiaratamente perseguite».

Viene, inoltre, ipotizzato il contrasto con gli artt. 97 e 81, quarto comma, Cost., rispettivamente, «per la incisione negativa della introdotta disciplina sul buon andamento dell'amministrazione, in

difetto di qualsiasi previsto coordinamento tra i delineati interventi regionali e quelli prioritariamente da perseguire per le medesime finalità dal nominato commissario ad acta», ed in ragione del «rilevato difetto di qualsiasi previsione dei mezzi per fare fronte alle nuove e maggiori spese a carico del già deficitario bilancio sanitario regionale, conseguenti all'erogazione di incentivi economici al personale sanitario eccedente».

1.2.4.— Quanto, conclusivamente, alle previsioni di cui al comma 79 (ed ai correlati commi da 80 ad 82), se ne assume l'illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 117, terzo comma, nonché 5 e 120, secondo comma, Cost.

Sottolinea, invero, il ricorrente che, ai sensi del citato comma 79, «nelle more della riorganizzazione della rete ospedaliera e del riassetto istituzionale delle aziende sanitarie, sono prorogati sino al 30 giugno 2010 i contratti dei direttori generali delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere attualmente in carica», proroga, peraltro, che è subordinata alla «previa accettazione da parte degli interessati, che, contestualmente, si impegnano a realizzare le attività idonee al raggiungimento degli obiettivi connessi al piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario» (comma 80), nonché estesa ai direttori sanitari ed ai direttori amministrativi in carica (comma 81), essendosi, infine, previsto che la mancata realizzazione degli interventi per l'attuazione del predetto piano operi come «causa di decadenza dall'incarico di direttore generale» (comma 82).

Orbene, poiché tale disciplina si presenta «inequivocabilmente incompatibile e contrastante» con la previsione dell'art. 4, comma 2, del già citato decreto-legge n. 159 del 2007, convertito dalla legge n. 222 del 2007, secondo cui rientra tra le facoltà del commissario ad acta anche quella «di proporre alla Regione la sostituzione dei direttori generali delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere», deve ritenersi, nella specie, violato «un principio fondamentale al quale il legislatore è tenuto a conformarsi» ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, tale «generalizzata ed automatica» proroga ex lege dei contratti in corso con i direttori generali in carica (rimovibili dall'incarico dalla Giunta regionale solo nell'ipotesi di accertata mancata realizzazione degli interventi per l'attuazione del piano di rientro), traducendosi nella negazione della facoltà spettante al Commissario di proporre alla Regione la loro sostituzione, e dunque in «un disconoscimento» di quel potere di sostituzione degli organi regionali «preordinato alla tutela di interessi essenziali unitariamente facenti capo allo Stato ed esercitati dal Governo con la nomina del predetto commissario», comporterebbe, secondo il ricorrente, una violazione anche degli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost.

2.— Si è costituita in giudizio – peraltro tardivamente – la Regione Lazio chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile o, in subordine, non fondato.

3.— In data 23 ottobre 2009 la Regione Lazio ha depositato una memoria per contestare le censure proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri.

In via generale, essa rileva come l'impugnativa statale risulterebbe fondata sull'assunto che, una volta nominato il commissario ad acta, e dunque «scattato il provvedimento di sostituzione, la Regione, nel relativo ambito, risulterebbe espropriata di tutte le sue attribuzioni, compresa quella legislativa».

Tale assunto, però, è – a suo dire – «inaccettabile», in quanto, «anche a voler accedere all'opinione secondo la quale il potere sostitutivo ex art. 120 Cost. implicherebbe l'attribuzione di poteri normativi», sicché gli stessi sarebbero «capaci di derogare anche alle prescrizioni di livello legislativo, in analogia con le ordinanze di necessità», dovrebbe pur sempre essere fatto salvo «il

limite della riserva costituzionale di competenza concorrente delle Regioni in materia sanitaria». Resterebbe, dunque, ferma la competenza legislativa regionale, che potrebbe essere «esercitata anche in pendenza del potere sostitutivo» e che, anzi, «dovrebbe determinare la cessazione di quest'ultimo qualora realizzati» – come nel caso di specie – «l'adempimento, sia pure tardivo, degli obblighi gravanti sulla Regione».

Tanto premesso in termini generali, la resistente contesta la fondatezza delle singole censure proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3.1.— Quanto, in particolare, al comma 65, dal momento che «si limita a prevedere la “legificazione” degli obiettivi fissati dal piano di rientro del disavanzo», esso, lungi dall'interferire con le attribuzioni del commissario, costituirebbe un «presupposto utile» al suo operato, consentendogli di «intervenire senza subire alcun limite derivante dalle precedenti prescrizioni legislative regionali». Difatti, erronea sarebbe l'ipotesi formulata dal ricorrente, che interpreta la norma nel senso di riferire «gli interventi attuativi dei suddetti obiettivi all'apparato organizzativo regionale», giacché il silenzio da essa serbato sui destinatari andrebbe inteso, al contrario, nel senso che tali interventi «vanno realizzati dal commissario ad acta».

3.2.— Non diversamente, sarebbe frutto «di un errore prospettico» anche la lettura del comma 85, secondo cui la norma «escluderebbe il commissario ad acta dalla gestione del disavanzo sanitario. In realtà – assume la Regione – si tratta di «una disposizione “generale”, una dichiarazione-manifesto», con la quale – anche alla stregua della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) – si intende riaffermare che «i settori del bilancio, finanziario e contabile della Regione debbono rimanere saldamente nelle mani di quest'ultima, nonostante la deroga, transitoria ed eccezionale, per colmare il disavanzo sanitario, introdotta con l'intervento sostitutivo del Governo ex art. 120 Cost.».

La Regione contesta, inoltre, la decisione del ricorrente di censurare il comma 85 deducendo anche la violazione dell'art. 118 Cost., giacché il potere sostitutivo invocato dal Governo «impone l'adozione di un parametro costituzionale eccezionale, disciplinato dall'art. 120 Cost., alternativo a quello ordinario contenuto nell'art. 118 Cost.».

3.3.— Le censure relative ai commi da 69 a 73 sarebbero, invece, «decadute» per effetto del ius superveniens recato dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Lazio 20 maggio 2009, n. 17 (Variazione al bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2009).

In base a tale norma il rinvio al Presidente della Regione, contenuto nel comma 73, è stato sostituito con quello al commissario ad acta, con la conseguenza di porre «sotto l'egida di quest'ultimo qualsiasi provvedimento relativo al personale sanitario al fine di valutarne la coerenza con l'obiettivo di fondo della razionalizzazione e del contenimento della spesa del personale». Di conseguenza, anche la previsione generica di incentivi per la mobilità volontaria e l'esodo costituisce ormai uno strumento rimesso alla decisione del commissario.

Nega, inoltre, la Regione il contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto «l'indeterminatezza della previsione, in uno con la non definitività della spesa, escludono l'obbligo di indicare la copertura nel bilancio regionale a siffatte eventuali futuri atti di incentivazione».

3.4.— Su di un «presupposto falso» risulterebbe, infine, fondata la censura che investe i commi 79, 80, 81 e 82.

Non sarebbe, infatti, vero che l'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 222 del 2007, preveda una "proposta", alle Regioni, da parte del commissario ad acta, in merito alla sostituzione dei direttori generali, contemplando solo «il potere di quest'ultimo di sospendere, ma "motivatamente", i direttori generali», affidandone le funzioni ad altro soggetto. La norma, dunque, non risponderebbe «al principio della sostituzione necessaria dei direttori generali», consentendo tale evenienza unicamente se giustificata dalla «inadeguatezza, dimostrata dal soggetto collocato in posizione apicale, alla realizzazione degli obiettivi programmati», realizzazione, non a caso, oggetto di una verifica semestrale in forza di quanto previsto dal comma 82.

Peraltro, la circostanza che tale verifica – nuovamente in forza di quanto previsto dall'art. 5 della legge regionale n. 17 del 2009 – sia stata affidata al Commissario renderebbe «non più attuale» anche tale censura.

4.— Il Presidente del Consiglio ha depositato, a propria volta, una memoria in data 26 ottobre 2009.

Preso atto, preliminarmente, delle modifiche apportate alla legge impugnata dal citato art. 5, comma 1, della legge della Regione Lazio n. 17 del 2009 ed inoltre della circostanza che, ai sensi del successivo comma 2, tali modificazioni «si applicano per tutta la durata del commissariamento ad acta», con ciò intendendo riferirsi «anche al periodo di commissariamento anteriore all'entrata in vigore della stessa legge», il ricorrente ritiene che la materia del contendere possa considerarsi cessata «almeno nei riflessi degli interventi di realizzazione del piano di rientro specificamente considerati» dalle norme modificate.

Tuttavia, dalla modifica legislativa – che pure ha investito la lettera b) del comma 66, il comma 67, la lettera c) del comma 68, le lettere a) e b) del comma 70 ed i commi 73, 74, 75 e 82 – sono rimasti estranei non solo gli interventi previsti dalle lettere a) e b) del comma 68 e dai commi 69, 71 e 72, ma anche la «perentoria formulazione» del comma 85, che conserva inalterata la riserva in favore del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e della Giunta regionale, in relazione alle variazioni da apportare «a disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione».

Del pari, non avrebbe conosciuto alcun mutamento sostanziale la disciplina relativa ai direttori generali. Ferma, infatti, la loro proroga ex lege fino al 30 giugno 2010, all'attribuzione al commissario, in luogo della Giunta regionale, del potere di verifica periodica dei loro risultati non sembrerebbe accompagnarsi anche il riconoscimento del potere di dichiarare la decadenza dall'incarico nel caso di accertata mancata realizzazione degli interventi per l'attuazione del piano di rientro: permane, dunque, il contrasto con quanto previsto dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 222 del 2007.

#### *Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 65, 69, 73, 79, 80, 81, 82 e 85, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio), per violazione, nel complesso, degli articoli 3, 5, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

2.— Preliminarmente, il ricorrente deduce che detta Regione rientra tra quelle che – ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione

del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), nel testo modificato dall'art. 4 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80 – hanno sottoscritto con lo Stato l'accordo per il rientro dai disavanzi nel settore sanitario, impegnandosi a procedere ad una ricognizione delle loro cause e ad elaborare un programma operativo di riorganizzazione, riqualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, nella prospettiva di individuare gli interventi necessari al perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza sanitaria.

Sul presupposto che non siano stati rispettati gli adempimenti previsti dal citato accordo, concluso il 28 febbraio 2007, il ricorrente deduce che il Consiglio dei ministri – dopo aver inutilmente diffidato la Regione ad adottare tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi del piano – si è avvalso dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 novembre 2007, n. 222. Pertanto, con deliberazione dell'11 luglio 2008, il Presidente della Regione è stato nominato commissario ad acta per la realizzazione del piano di rientro dal disavanzo regionale nel settore sanitario.

3.— Tanto premesso, il ricorrente – con riferimento alla legge regionale n. 14 del 2008 – si duole del fatto che talune disposizioni di quest'ultima, sebbene dichiaratamente dirette allo scopo di dare attuazione agli interventi «prioritari» individuati nella delibera di commissariamento, risulterebbero non «coerenti» con detto scopo e, per di più, anche emanate «in difetto di qualsiasi previsto coordinamento con i poteri a tal fine attribuiti al nominato commissario ad acta», giacché «risultano illogicamente sovrapporsi» ai medesimi.

3.1.— Con il ricorso si censurano, innanzitutto, i commi 65 e 85 del predetto art. 1 della legge regionale impugnata.

Essi prevedono, rispettivamente, che al «fine di dare attuazione agli interventi prioritari posti a base della procedura di commissariamento ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario, sono posti in essere gli interventi di cui ai commi 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72» (comma 65), e che, al «fine di salvaguardare, in via di autotutela, l'autonomia legislativa, regolamentare, amministrativa, finanziaria e di bilancio della Regione, di cui agli articoli 114, 117, 118 e 119 della Costituzione e agli articoli 14, 15, 16, 17, 57, 58 e 59 dello statuto regionale, non possono essere apportate modifiche a disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione da parte di soggetti diversi dal Consiglio regionale, dal Presidente della Regione e dalla Giunta regionale» (comma 85).

Il ricorrente ipotizza la violazione degli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., in quanto il contenuto dei predetti commi 65 ed 85 si tradurrebbe e si sostanzierebbe nel disconoscimento dello stesso potere sostitutivo, esercitato a tutela di interessi essenziali unitariamente facenti capo allo Stato, «come ultimo responsabile del mantenimento della unità ed indivisibilità della Repubblica», essendosi previsto che gli interventi di cui ai commi 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72 (pur necessari per dare attuazione al piano di rientro dal disavanzo sanitario) siano destinati a compiersi soltanto attraverso gli organi ordinari della Regione e con provvedimenti degli stessi, «senza alcun riferimento alle competenze e funzioni del commissario», le cui attribuzioni verrebbero, così, «sostanzialmente limitate se non addirittura svuotate».

Inoltre, con riferimento al comma 85, è ipotizzata la violazione degli artt. 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost., giacché esso – nel riservare in via esclusiva al Consiglio regionale, al Presidente della Regione ed alla Giunta regionale, la potestà di apportare modifiche a disposizioni



finanziarie, di bilancio e contabili della Regione – «viene a negare e ad escludere in assoluto il potere del legislatore statale, pur nella ricorrenza di esigenze di carattere unitario», di «intervenire a modifica di disposizioni normative e/o amministrative, adottate dai competenti organi regionali in materia finanziaria, contabile e di bilancio», secondo quel modello delineato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003.

3.2.— Una seconda censura è indirizzata nei confronti dei commi 69 e 73, che prevedono, rispettivamente, «la individuazione di forme di incentivazione economica per la mobilità volontaria e l'autorizzazione all'attivazione di meccanismi di incentivazione all'esodo per le categorie in esubero» (lettere b e c del comma 69), nonché stabiliscono la necessità di un esplicito parere positivo del Presidente della Regione per la pubblicazione di bandi di concorso o di avvisi per l'assunzione di personale a tempo determinato e la instaurazione di rapporti di collaborazione, consulenze ed altre tipologie contrattuali (comma 73).

I due citati commi violerebbero, in primo luogo, gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto non sarebbero «coerenti» con la finalità avuta di mira dal legislatore, giacché, per un verso, risultano adottati «in difetto di qualsiasi previsto coordinamento con i poteri a tal fine attribuiti al nominato commissario ad acta», così determinando anche una «incisione negativa» sul buon andamento dell'amministrazione, ed inoltre perché «non disciplinano in alcun modo (e tanto meno potenziano) il blocco del turn over», individuato invece – al punto numero 1 della lettera a) della delibera di commissariamento – «come uno dei “mezzi” essenziali per la razionalizzazione ed il contenimento della spesa del personale».

Essi, infine, sarebbero in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., operando in «difetto di qualsiasi previsione dei mezzi per fare fronte alle nuove e maggiori spese a carico del già deficitario bilancio sanitario regionale, conseguenti all'erogazione di incentivi economici al personale sanitario eccedente».

3.3.— Infine, un'ultima censura investe i commi 79, 80, 81 ed 82, i quali prevedono una generalizzata proroga, sino al 30 giugno 2010, dei «contratti dei direttori generali delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere attualmente in carica», proroga estesa anche ai direttori sanitari ed ai direttori amministrativi.

Assume il ricorrente che tale scelta è «inequivocabilmente incompatibile e contrastante» con la previsione dell'art. 4, comma 2, del già citato decreto-legge n. 159 del 2007, convertito dalla legge n. 222 del 2007, secondo cui rientra tra le facoltà del commissario ad acta anche quella «di proporre alla Regione la sostituzione dei direttori generali delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere».

Viene, pertanto, ipotizzata la violazione, oltre che degli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., anche dell'art. 117, terzo comma, Cost., enunciando il sopra citato art. 4, comma 2, un principio fondamentale della materia “tutela della salute”, al quale il legislatore regionale è tenuto a conformarsi.

4.— Così ricostruiti i termini delle questioni proposte dal ricorrente, deve essere preliminarmente disattesa la tesi prospettata dalla Regione Lazio, secondo cui, «in pendenza del potere sostitutivo» statale, non solo resterebbe ferma la competenza legislativa regionale, ma addirittura si «determinerebbe la cessazione» del potere sostitutivo, qualora si realizzi – come sarebbe avvenuto nel caso di specie – «l'adempimento, sia pure tardivo, degli obblighi gravanti sulla Regione».

Tale conclusione non può essere condivisa.

In senso contrario, infatti, deve essere richiamato quanto osservato da questa Corte nel vagliare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 277, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), sospettato di essere irragionevolmente rigido, non prevedendo la possibilità di un intervento, «ancorché tardivo», del Presidente della Giunta regionale proprio in relazione alle misure da adottare per il ripiano dei disavanzi in materia sanitaria. La constatazione che tale disposizione fosse sopraggiunta «all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali», espressiva «della volontà di sottrarsi ad un'attività provvedimentale pur imposta dalle esigenze della finanza pubblica», è stata ritenuta un'idonea «giustificazione del divieto legislativo di adottare, da parte di un organo già inadempiente, ulteriori misure», valutandosi, inoltre, le stesse come suscettibili «di vanificare l'obiettivo di risanamento» del servizio sanitario regionale (sentenza n. 193 del 2007).

Alla stregua, pertanto, di tale principio, che deve essere condiviso, il preteso tardivo adempimento degli impegni assunti con l'accordo concluso il 28 febbraio 2007, che la Regione Lazio assume di aver operato con la legge n. 14 del 2008, lungi dal comportare la cessazione del potere sostitutivo statale, deve essere vagliato da questa Corte proprio nella prospettiva – indicata dal ricorrente – di stabilire se le funzioni attribuite al commissario ad acta, in virtù della deliberazione governativa dell'11 luglio 2008, siano state «sostanzialmente limitate se non addirittura svuotate».

Si tratta di una valutazione, da compiersi – come concordano, del resto, le stesse parti – anche alla luce della sopravvenuta legge regionale 20 maggio 2009, n. 17 (Variazione al bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2009), il cui art. 5, comma 1, reca modificazioni proprio di talune norme della legge oggetto della presente impugnazione.

5.— Ancora in via preliminare, va osservato che la legge regionale n. 14 del 2008 contiene numerose disposizioni di assestamento del bilancio annuale e pluriennale della Regione Lazio per il triennio dal 2008 al 2010, che sono però estranee al settore sanitario.

Si tratta di disposizioni che spaziano nei campi più disparati: solo alcune di esse, a partire dal comma 65 dell'art. 1, concernono specificatamente la sanità regionale. In realtà, oggetto di impugnazione da parte dello Stato sono soltanto quelle che, a giudizio del ricorrente, interferiscono con i poteri spettanti al commissario ad acta incaricato della realizzazione del piano di rientro dai disavanzi maturati nel settore sanitario. Le altre disposizioni, che pure concernono lo stesso settore, senza però introdurre normative contrastanti con i suddetti poteri, non formano oggetto di impugnazione. Al riguardo, basti considerare quelle relative al riassetto della rete ospedaliera (comma 66), alla semplificazione e razionalizzazione dei servizi delle aziende sanitarie locali e delle altre aziende sanitarie (comma 67), alla centralizzazione degli acquisti (comma 68), alla farmaceutica convenzionata e alla distribuzione dei farmaci (comma 70), ai controlli di appropriatezza e qualità (comma 71), alla riqualificazione dell'offerta dei servizi sanitari (comma 72), al divieto di procedere all'assunzione di nuovo personale (comma 75), alla nullità degli atti dei direttori generali delle aziende sanitarie posti in essere in violazione delle disposizioni contenute nei commi 73, 74 e 75 ed infine alle autorizzazioni alla realizzazione di strutture sanitarie e all'esercizio di attività sanitarie e socio sanitarie (commi 77 e 78), nonché alle strutture e ai professionisti privati, agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, alle strutture classificate e ai policlinici universitari (comma 83).

Per contro, le disposizioni dell'art. 1 che formano oggetto di contestazione sono riconducibili a tre ambiti.

Rilevano, in primo luogo, quelle (commi 85 e 65) che individuano negli organi ordinari della Regione i soli legittimati ad apportare modifiche alle «disposizioni finanziarie, di bilancio e

contabili della Regione», con la conseguenza della esautorazione dei poteri del commissario ad acta, il quale sarebbe impossibilitato ad apportare le suddette modifiche e, dunque, a svolgere appieno le sue funzioni di organo straordinario dello Stato ai sensi dell'art. 120 Cost., nonché ad intervenire secondo quel modus operandi delineato dalla giurisprudenza di questa Corte a partire dalla sentenza n. 303 del 2003.

In secondo luogo, la censura proposta dallo Stato si indirizza contro quelle disposizioni a favore del personale (commi 69, lettere b e c, e 73), che, oltre ad essere prive di coerenza con gli obiettivi fissati nella delibera di commissariamento (ed in particolare con la previsione del blocco del turn over), comporterebbero – tra l'altro – nuove e maggiori spese, senza neppure l'indicazione delle relative fonti di copertura.

Infine, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri concerne le scelte (commi 79, 80, 81 e 82) relative alle figure dei direttori generali, nonché dei direttori amministrativi e sanitari, di aziende sanitarie locali e ospedaliere, scelte che si assumono, nuovamente, non in linea con quanto previsto dal provvedimento di commissariamento.

6.— La questione avente ad oggetto il predetto comma 85 è fondata, nei limiti di seguito precisati.

6.1.— Sebbene tale comma sia collocato tra le disposizioni dedicate al settore sanitario (settore non individuato, peraltro, con un capo o un titolo autonomo nel testo legislativo de quo), esso si riferisce all'intero contenuto della legge regionale di assestamento del bilancio, non ricavandosi dalla lettura della norma argomenti, di segno diverso, che inducano a ritenere le disposizioni dallo stesso enunciate limitate esclusivamente alla sanità regionale.

Ne consegue che il comma 85 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo solo nella parte in cui non esclude dall'ambito della sua operatività le funzioni e le attività del commissario ad acta nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro.

Tale conclusione è imposta dalla constatazione che la scelta di riservare esclusivamente agli organi ordinari della Regione la modifica delle «disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili», pur quando esse presentino profili di interferenza con l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, si risolve in un obiettivo svuotamento dei poteri del commissario ad acta, e dunque in una violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Nella medesima prospettiva, del resto, nel caso di specie il potere sostitutivo risulta esercitato non solo in forza di quanto previsto dall'art. 4, comma 2, del già citato decreto-legge n. 159 del 2007, convertito nella legge n. 222 del 2007, ma, più in generale, nel rispetto delle condizioni all'uopo individuate dalla giurisprudenza costituzionale.

Questa Corte, difatti, ha affermato la necessità «che l'esercizio dei poteri sostitutivi sia previsto e disciplinato dalla legge, la quale deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali; che la sostituzione riguardi il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'an; che il potere sostitutivo sia esercitato da un organo di Governo o sulla base di una decisione di questo; che la legge predisponga congrue garanzie procedurali, in conformità al principio di leale collaborazione» (sentenza n. 240 del 2004; in senso conforme sentenza n. 383 del 2005).

È, infine, da aggiungere che alla base dell'esercizio del potere sostitutivo, nell'ipotesi in esame, si pone pur sempre l'inerzia della Regione nel dare attuazione a quanto concordato con il Governo, sicché la scelta «di aderire alle intese ed agli accordi» è frutto di una autonoma determinazione regionale, e non può, dunque, «ritenersi coartata», dal momento che le Regioni «potrebbero pur

sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al deficit con i propri strumenti finanziari ed organizzativi» (sentenza n. 97 del 2007).

7.— Non è, invece, fondata la questione avente ad oggetto l'impugnazione del comma 65.

7.1.— Il silenzio serbato da tale norma sui destinatari degli «interventi prioritari posti a base della procedura di commissariamento ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario» (ai quali essa fa riferimento nel richiamare le previsioni contenute nei commi 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72), rende la stessa priva di autonomo contenuto precettivo e, di riflesso, della capacità di ledere le prerogative del commissario.

Era, pertanto, onere del ricorrente – nel dolersi della circostanza che quegli interventi risultano affidati (almeno stando alla formulazione dei citati commi da 66 a 72, anteriore alle modifiche apportate dall'art. 5 della legge regionale n. 17 del 2009) agli organi ordinari della Regione, «senza alcun riferimento alle competenze e funzioni del commissario» – procedere alla diretta impugnativa, sotto questo profilo, dei suddetti commi, ciò che, invece, non è avvenuto.

8.— È fondata la questione relativa al comma 69, la cui impugnativa deve intendersi limitata alle sole lettere b) e c) e non anche estesa alla lettera a), che riguarda l'istituzione di un Osservatorio regionale per il governo delle richieste e delle disponibilità di personale del comparto sanità posto in mobilità.

8.1.— Invero, le misure di cui alle suindicate lettere del comma in esame – consistenti nella previsione tanto di «forme di incentivazione economica per la mobilità volontaria», quanto di «meccanismi di incentivi all'esodo» del personale del comparto sanità – si presentano, innanzitutto, non coerenti rispetto all'obiettivo – pur dichiaratamente perseguito – del rientro nell'equilibrio economico finanziario previsto dall'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004.

Le stesse, inoltre, essendo adottate «in difetto di qualsiasi previsto coordinamento con i poteri a tal fine attribuiti al nominato commissario ad acta», risultano effettivamente destinate a sovrapporsi a questi ultimi.

Ricorrono, dunque, i denunciati vizi di irragionevolezza intrinseca e di violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, che impongono la declaratoria di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

9.— Ad analoga conclusione non può, viceversa, pervenirsi quanto alla impugnativa del comma 73, dovendo ritenersi cessata, rispetto a tale norma, la materia del contendere.

La modifica apportata al suo testo dal già citato art. 5 della legge regionale n. 17 del 2009 (consistente nella sostituzione delle parole «Commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario» a quelle «Presidente della Regione») vale a superare in radice il profilo di sovrapposizione tra le funzioni dell'uno e dell'altro organo che costituisce uno dei motivi di doglianza del ricorrente.

Per altro verso, poi, la circostanza che spetti proprio al commissario ad acta il compito di esprimere un parere sulla pubblicazione dei bandi di concorso o degli avvisi per l'assunzione di personale a tempo determinato, nonché per la instaurazione di rapporti di collaborazione, consulenze ed altre tipologie contrattuali, induce a ritenere che egli svolgerà tale incumbente nella consapevolezza che

la delibera di commissariamento individua nel blocco del turn over uno dei mezzi essenziali per la razionalizzazione ed il contenimento della spesa del personale.

Né, infine, è da sottacere la circostanza che la norma qui in esame deve essere coordinata con quella di cui al comma 75 del medesimo art. 1, secondo cui «in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa previsti dalle norme di cui al comma 73, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di nuovo personale, fatti salvi l'eventuale reclutamento di profili infungibili ed indispensabili al fine del mantenimento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) preventivamente autorizzati dal commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario e la mobilità infraregionale tra le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale».

Difatti, proprio la constatazione che il citato comma 75 ha disposto, nel settore sanitario, un generalizzato «divieto di procedere ad assunzioni di nuovo personale», induce ad escludere che il censurato comma 73 possa legittimare misure di incremento dell'organico del settore sanitario regionale e che costituisca, quindi, norma che individua nuove e maggiori spese.

10.— Sono, infine, costituzionalmente illegittime le disposizioni di cui ai commi 79, 80, 81 e 82.

10.1.— La proroga automatica, disposta dal comma 79 fino al 30 giugno 2010, dei direttori generali, nonché dei direttori sanitari e amministrativi, in servizio alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 14 del 2008, si pone in contrasto con quanto stabilito dalla più volte citata deliberazione governativa di commissariamento, oltre che con la previsione dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007, convertito dalla legge n. 222 del 2007.

In particolare, in forza di quanto disposto dal citato art. 4, comma 2, rientra tra le facoltà del commissario ad acta – dopo la modifica apportata al testo di tale norma dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 dicembre 2008, n. 189 – il potere non già soltanto di proporre alla Regione «la sostituzione dei direttori generali delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere», bensì quello di «motivatamente disporre» la «sospensione dalle funzioni» dei direttori generali, facoltà che implica, evidentemente, anche quella della loro sostituzione, trattandosi di assicurare, con tale misura, la continuità nello svolgimento di incarichi che – per il loro carattere apicale – non tollerano alcuna vacatio.

Ricorre, dunque, anche in questo caso la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto – a prescindere dalla questione relativa alla legittimità in sé della previsione di una proroga automatica e generalizzata dei direttori generali delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, questione non dedotta dalla ricorrente – la disciplina recata dalle norme impugnate integra una menomazione delle attribuzioni del commissario ad acta.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 69, lettere b) e c), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 79, 80, 81 e 82, della medesima legge della Regione Lazio n. 14 del 2008;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 85, della medesima legge della Regione Lazio n. 14 del 2008, nella parte in cui non esclude dall'ambito della sua operatività le funzioni e le attività del commissario ad acta nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro;

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 73, della medesima legge della Regione Lazio n. 14 del 2008, proposta – in riferimento agli articoli 3, 97 e 81, quarto comma, della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 65, della medesima legge della Regione Lazio n. 14 del 2008, proposta – in riferimento agli articoli 5 e 120, secondo comma, della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfonso QUARANTA , Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 gennaio 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA