

# SENTENZA N. 266

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, (in particolare commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 14), e 5 (in particolare comma 4), della legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-30 giugno 2015, depositato in cancelleria il 1° luglio 2015 ed iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Naimo per la Regione Calabria.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 26-30 giugno 2015, depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 1° luglio e iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2015, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 Cost., questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11 «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)», per violazione degli artt. 117, comma terzo, e 120, secondo comma, della Costituzione.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che gli artt. 2 e 5, comma 4, della censurata legge regionale ledano gli invocati parametri costituzionali, in quanto interferenti con i poteri del

Commissario ad acta, nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario con delibera del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015.

2.1.– In particolare, l'art. 2, nel disporre misure per il contenimento delle spese degli enti, fissa, a partire dall'esercizio finanziario 2015, un tetto massimo di spesa per il personale (spesa che «al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP, non può essere superiore a quella sostenuta nell'anno 2014») e stabilisce riduzioni di spesa, rispetto all'anno 2014, per l'acquisto di beni e di servizi specificamente elencati. Dispone, inoltre, che la definizione esatta delle riduzioni dovrà essere determinata, entro limiti indicati dalla legge medesima, per ciascun ente sub-regionale, «attraverso linee di indirizzo dettate dalla Giunta regionale entro 60 giorni dalla entrata in vigore della presente legge». Secondo la difesa statale, la portata normativa di questa disposizione troverebbe applicazione anche nei confronti delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale, essendo destinatari di tale disposizione, accanto agli enti strumentali, gli istituti, le agenzie, le fondazioni, gli enti dipendenti, anche le «aziende». Tale applicazione ostacolerebbe l'operato – o si porrebbe comunque in contraddizione con le funzioni amministrative – del Commissario ad acta incaricato dell'adozione, tra gli altri, di interventi finalizzati alla razionalizzazione e al contenimento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi (secondo quanto affermato nei punti 5 e 6 della deliberazione del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015).

2.2.– L'art. 5, comma 4, della legge censurata prevede che, nelle more dell'accertamento del debito, lo stanziamento di un preciso capitolo dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale operi come «limite inderogabile all'assunzione di obbligazioni giuridiche ed economiche verso terzi», e stabilisce il conseguente «blocco delle procedure di accreditamento di nuove strutture socio-sanitarie» che, per le relative prestazioni, determinino spese eccedenti la disponibilità del bilancio. Anche tale disposizione, dunque, ad avviso della difesa statale, interferirebbe con i poteri del Commissario ad acta, cui è stato affidato il mandato di adottare i provvedimenti necessari al riassetto della rete di assistenza territoriale (secondo quanto affermato nel punto 4 della predetta deliberazione del Consiglio dei ministri).

2.3.– Entrambe le disposizioni censurate si porrebbero, inoltre, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con l'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», che vieta l'adozione da parte della Regione commissariata di nuovi provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro, e per conseguente contraddizione con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza e di tutela della salute.

3.– La Regione Calabria, con atto di costituzione depositato in data 3 agosto 2015, chiede che la questione sollevata sull'art. 2 della legge regionale sia dichiarata inammissibile, o comunque infondata. Secondo la difesa regionale, l'inammissibilità discenderebbe dalla mera considerazione che la norma impugnata mira al contenimento delle risorse pubbliche e che, anche ove la Regione avesse legiferato in ambito sanitario, non sarebbe derivata alcuna effettiva lesione delle prerogative del Commissario, stante l'assenza di misure commissariali. In ogni caso, la questione sarebbe infondata, non rivolgendosi il contenuto normativo della disposizione censurata alle aziende sanitarie: secondo la difesa regionale, infatti, lo Stato ricorrente sarebbe caduto nell'errore di diritto di ricondurre le aziende sanitarie alla categoria degli enti strumentali della Regione, nonostante non sia possibile così qualificarle in virtù dell'art. 3 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), come la pronuncia della Corte di Cassazione, sezione lavoro, 10 aprile 2012, n. 5675 confermerebbe. La non applicabilità della disposizione censurata alle aziende sanitarie troverebbe conferma, secondo la difesa regionale, nel suo precedente storico (l'art. 3 della legge della Regione Calabria. 30 dicembre 2013, n. 56, recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario. Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2014»), il quale, pur presentando identica formulazione, non è mai stato sospettato di invasione della sfera delle

competenze commissariali (e perciò non è mai stato impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri), e comunque non ha mai trovato applicazione nel settore sanitario.

3.1.– Con riferimento alla questione sollevata nei confronti dell'art. 5, comma 4, della legge regionale censurata, la resistente chiede che ne sia dichiarata l'infondatezza, affermando che con tale norma, dal carattere comunque «temporaneo, “difensivo” e cautelativo», la Regione Calabria ha inteso incidere, nel senso del contenimento, solo sul versante “sociale” della spesa: essendo ormai esclusa la necessità della firma della Regione sui contratti coi soggetti accreditati, alla Regione non rimarrebbe altro strumento idoneo ad evitare il «vertiginoso aumento delle strutture accreditate nel settore socio sanitario, con conseguente esponenziale aumento della correlata spesa». Infine, la norma impugnata attesterebbe semplicemente il blocco degli accreditamenti in Calabria già posto in essere dal Commissario ad acta con decreto n. 26 del 2015.

4.– Con memoria depositata in data 14 ottobre 2016, la Regione insiste perché siano accolte le argomentazioni già formulate nell'atto di costituzione. In riferimento alle censure sollevate nei confronti dell'art. 5, comma 4, della legge regionale n. 11 del 2015, richiamando la sentenza n. 227 del 2015 di questa Corte che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della stessa Regione Calabria per interferenza con le funzioni del Commissario ad acta ma «in ragione del loro specifico contenuto», esclude che possa ritenersi sussistere in materia sanitaria una «aprioristica impossibilità per la Regione di legiferare», soprattutto quando le disposizioni regionali siano dirette al contenimento della spesa e siano – come nel caso di specie – incidenti solo la «quota sociale di esclusiva pertinenza del bilancio regionale».

#### *Considerato in diritto*

1.– Con ricorso notificato il 26-30 giugno 2015 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 1° luglio (reg. ric. n. 71 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 5, comma 4, della legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale ( Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)», per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 2 violerebbe l'art. 120, secondo comma, della Costituzione in quanto prevede, a partire dall'esercizio finanziario 2015, misure per il contenimento delle spese per il personale e per l'acquisto di beni e di servizi per «gli Enti Strumentali, gli Istituti, le Agenzie, le Aziende, le Fondazioni, gli altri enti dipendenti, ausiliari o vigilati dalla Regione, anche con personalità giuridica di diritto privato, la Commissione regionale per l'emersione del lavoro irregolare», e prevede altresì che la definizione esatta delle riduzioni sia determinata, entro limiti indicati dalla legge medesima, per ciascun ente, «attraverso linee di indirizzo dettate dalla Giunta regionale entro 60 giorni dalla entrata in vigore della presente legge». Secondo la difesa statale, la portata normativa di questa disposizione troverebbe applicazione anche nei confronti delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale, così ostacolando l'operato del Commissario ad acta, nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario con delibera del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015, e incaricato, ai fini del risanamento del disavanzo sanitario, tra l'altro, di razionalizzare e contenere le spese per il personale e per l'acquisto di beni e di servizi.

Anche l'art. 5, comma 4, della legge reg. Calabria n. 11 del 2015 interferirebbe con i poteri del Commissario ad acta. Tale disposizione fissa, nelle more dell'accertamento del debito, nello stanziamento di un preciso capitolo dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale il «limite inderogabile all'assunzione di obbligazioni giuridiche ed economiche verso terzi», e stabilisce il conseguente «blocco delle procedure di accreditamento di nuove strutture socio-sanitarie» che, per le relative prestazioni, determinino spese eccedenti la disponibilità del bilancio,

così interferendo, secondo il ricorrente, con le scelte commissariali, nel cui ambito rientra l'adozione dei provvedimenti necessari al riassetto della rete di assistenza territoriale.

Entrambe le disposizioni, inoltre, violerebbero i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute, in quanto contrasterebbero con l'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)» che vieta alle Regioni sottoposte al piano di rientro di adottare provvedimenti nuovi che possano ostacolarne l'attuazione.

2.– Nel merito, entrambe le questioni, sollevate per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. sono fondate.

3.– Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (ex plurimis, sentenza n. 278 del 2014). In particolare, ha affermato che costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015).

Tali accordi assicurano, da un lato, la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall'altro, escludono che la Regione possa poi adottare unilateralmente misure – amministrative o normative – con essi incompatibili (sentenza n. 51 del 2013). Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.). A tal fine il Governo può nominare un Commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 227 del 2015, n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011).

4.– Dai principi enunciati, costanti nella pluriennale giurisprudenza costituzionale in materia, discende l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, entrambe interferenti con i poteri affidati al Commissario ad acta dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2015.

4.1.– Al fine di realizzare il Piano di rientro dal disavanzo del servizio sanitario regionale (secondo l'Accordo firmato il 17 dicembre 2009 tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione Calabria), con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 30 luglio 2010, stante la persistente inerzia della Regione Calabria rispetto alle attività richieste dal suddetto accordo, il Presidente pro tempore della Giunta regionale è stato nominato Commissario ad acta. In seguito, un mandato di analogo contenuto è stato conferito dal Consiglio dei ministri, con delibera del 12 marzo 2015, al nuovo Commissario ad acta e a un sub Commissario unico per l'attuazione del vigente Piano di rientro, incaricati di alcuni interventi.

Questi assumono rilievo, per le presenti questioni di legittimità costituzionale, la razionalizzazione e il contenimento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi, e il riassetto della rete di assistenza territoriale (come risulta dai punti 4, 5 e 6 della delibera del Consiglio dei ministri da ultimo citata).

4.2.– L'impugnato art. 2 della legge reg. Calabria n. 11 del 2015 prevede, a partire dall'esercizio finanziario 2015, misure di contenimento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e di servizi per gli enti sub-regionali, individuando i soggetti destinatari di tali misure ne «gli Enti Strumentali, gli Istituti, le Agenzie, le Aziende, le Fondazioni, gli altri enti dipendenti, ausiliari o vigilati dalla Regione, anche con personalità giuridica di diritto privato, la Commissione regionale per l'emersione del lavoro irregolare».

Sebbene tra i soggetti destinatari di tali misure di contenimento delle spese non risultino esplicitamente menzionate le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale, la formulazione della disposizione è di tale ampiezza da includerli, a prescindere dalla loro qualificazione giuridica.

Una disposizione siffatta interferisce inevitabilmente con i compiti attribuiti al Commissario ad acta, volti alla «razionalizzazione», oltre che al «contenimento», della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi in ambito sanitario. Né vale a escludere l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata la considerazione che essa si muove nella direzione della riduzione della spesa, in armonia con gli obiettivi perseguiti dal Commissario ad acta. A prescindere dal fatto che questa Corte ha ritenuto la sussistenza dell'illegittimità della legge regionale anche quando l'interferenza con i poteri del Commissario è meramente potenziale (sentenze n. 227 del 2015 e n. 110 del 2014), nel caso in esame l'azione richiesta al Commissario consiste non in un semplice contenimento quantitativo della spesa sanitaria, ma in una più complessa opera di razionalizzazione della stessa: un'opera che può implicare tagli, ma anche redistribuzioni delle risorse disponibili, secondo un disegno complessivo e organico. In tale articolato intervento il Commissario ad acta potrebbe essere ostacolato da una riduzione delle spese disposta dalla legge impugnata in modo del tutto disarmonico rispetto alle scelte commissariali.

Il fatto poi che la disposizione demandi alle linee di indirizzo dettate dalla Giunta regionale il compito di determinare l'esatta entità delle riduzioni di spesa riguardanti ciascun ente, incluse dunque anche le aziende sanitarie, rende manifesta una situazione di interferenza con le funzioni commissariali, potenzialmente idonea a ostacolare l'obiettivo di risanamento del servizio sanitario regionale secondo un unitario disegno razionale (ex plurimis, sentenze n. 110 del 2014, n. 228 del 2013, n. 78 del 2011, n. 2 del 2010, n. 193 del 2007).

4.3.– Analoghi argomenti conducono alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Calabria n. 11 del 2015.

La disposizione censurata stabilisce che, nelle more dell'accertamento del debito, un determinato stanziamento nello stato di previsione di spesa del bilancio regionale (capitolo U6201021301, UPB 6.2.01.02) opera quale «limite inderogabile all'assunzione di obbligazioni giuridiche ed economiche verso terzi», dal quale consegue il blocco delle procedure di accreditamento delle nuove strutture socio-sanitarie che, per le relative prestazioni, determinino spese eccedenti la citata disponibilità del bilancio.

Come detto, tra le funzioni attribuite al Commissario ad acta rientra, in virtù del punto 4) della delibera del Consiglio dei ministri adottata il 12 marzo 2015, il «riassetto della rete di assistenza territoriale». Una disposizione, come quella qui censurata, che stabilisce un limite massimo all'assunzione di obbligazioni verso terzi e il blocco delle procedure di accreditamento di nuove strutture socio-sanitarie eccedenti tale limite è certamente riconducibile al riportato ambito di intervento del Commissario ad acta.

L'individuazione di un limite massimo ha sempre natura ambivalente: dispone ad un tempo il divieto di oltrepassare una data soglia, ma altresì l'implicita autorizzazione a lambirla. Sicché appare evidente che la disposizione censurata, lungi dal determinare il blocco assoluto delle procedure di accreditamento, consente di seguire ad ampliare il novero dei soggetti accreditati fintanto che le relative spese non eccedano la disponibilità del bilancio, come quantificata nella citata unità previsionale. Di qui l'interferenza con il mandato del Commissario ad acta e la conseguente illegittimità costituzionale della disposizione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 5, comma 4, della legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15  
dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA