

**Sentenza:** n. 2 del 14 gennaio 2010

**Materia:** commissario ad acta e competenza legislativa delle regioni in materia concorrente (tutela della salute)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Articoli 3, 5, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, 118, primo comma e 120 della Costituzione.

**Ricorrenti:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** 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).

**Esito:** parziale accoglimento del ricorso

**Estensore:** Carla Campana

L'impugnazione si colloca nell'ambito di un complesso quadro di riferimento normativo che si ritiene di omettere procedendo ad illustrare i motivi del ricorso e i contenuti della decisione della Corte.

Data la situazione di grave disavanzo della Regione Lazio in ambito sanitario, situazione rimasta inalterata nonostante accordi con lo Stato tesi a superare il deficit entro un determinato periodo, in forza del disposto dell'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), e 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, il Presidente del Consiglio dei ministri con delibera dell'11 luglio 2008 nominava 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".

A seguito della nomina del Commissario ad acta, la Regione Lazio procede ad approvare la legge della Regione Lazio con la legge regionale n. 14 del 2008 adottando misure di contenimento della spesa sanitaria.

Ai fini della presente nota, le disposizioni dell'art. 1 della legge regionale citata che formano oggetto di contestazione governativa 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.

La Corte, in primo luogo, precisa, esprimendo una posizione critica rispetto a quanto sostenuto dalla Regione, che il tardivo adempimento in ordine alla adozione delle misure per il contenimento della spesa sanitaria, (che ha determinato la nomina del Commissario *ad acta*), lungi dal comportare la cessazione del potere sostitutivo statale, deve essere vagliato (dalla Corte stessa) proprio nella prospettiva, indicata dal ricorrente, di stabilire se le funzioni attribuite al commissario *ad acta* siano state “sostanzialmente limitate se non addirittura svuotate”. Ed infatti al vaglio della Corte sono state desunte soltanto le disposizioni 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.

La Corte ritiene fondata la questione avente ad oggetto il predetto comma 85 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. Sebbene, infatti, 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. Tale conclusione è imposta, secondo la Corte, 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.

La Corte respinge il ricorso per quanto concerne l’impugnazione del comma 65. 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. Questa conclusione, secondo la Corte, discende dalla mancata diretta impugnativa da parte del ricorrente dei commi citati sotto il profilo del mancato esplicito riferimento alle competenze e funzioni del Commissario.

La Corte ritiene 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. Secondo la Corte, 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, secondo la Corte, 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.

Ad analoga conclusione la Corte giunge 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 incombenza 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.

La Corte dichiara, infine, costituzionalmente illegittime le disposizioni di cui ai commi 79, 80, 81 e 82. 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 che attribuisce al commissario ad acta 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 la disciplina recata dalle norme impugnate integra una menomazione delle attribuzioni del commissario *ad acta*.