



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

Sentenza n. 168 del 2021

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Luca Antonini

decisione del 24 giugno 2021, deposito del 23 luglio 2021

comunicato stampa del [23 luglio 2021](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

atti di promovimento: ricorsi [n. 105 del 2020](#) e [9 del 2021](#)

parole chiave:

SANITÀ PUBBLICA – SERVIZIO SANITARIO REGIONALE – POTERE SOSTITUTIVO –
COMMISSARIO *AD ACTA* – AUTONOMIA REGIONALE – RIPARTO DI COMPETENZE
LEGISLATIVE – PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA – CONTRIBUTO DI SOLIDARIETÀ

disposizioni impugnate:

- Artt. 1, 2, 3, 6 e 7 del [decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150](#), convertito, con modificazioni, nella [legge 30 dicembre 2020, n. 181](#)

disposizioni parametro:

- artt. 3, 5, 32, 81, 97, 117, 118, 119, 120, 121 e 136 della [Costituzione](#)

dispositivo:

inammissibilità; non fondatezza; accoglimento

Su impulso di due distinti ricorsi della Regione Calabria, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 168 del 2021, ha affrontato una serie di complesse questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto **la disciplina in tema di commissariamento del servizio sanitario regionale calabrese** recata dal decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150, non oggetto di modifiche sostanziali in sede di conversione ad opera della legge 30 dicembre 2020, n. 181.

Dopo aver dichiarato inammissibili o infondate la maggior parte delle censure regionali, l'attenzione della Corte si concentra sulle **questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 150**, secondo cui «[l]a regione Calabria mette a disposizione del Commissario ad acta il personale, gli uffici e i mezzi necessari all'espletamento dell'incarico, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222. Il contingente minimo di personale messo a disposizione dalla regione Calabria è costituito da 25 unità di personale dotato di adeguata esperienza professionale, appartenente ai ruoli regionali in posizione di distacco obbligatorio o da acquisire tramite interpello, in posizione di comando, ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, da enti pubblici regionali e da enti del servizio sanitario regionale». Secondo la difesa regionale, tale disposizione violerebbe gli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 120 e 121 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, in quanto avrebbe realizzato un'ingiustificata contrazione delle competenze regionali nelle materie «organizzazione degli uffici», «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica», peraltro tramite un intervento legislativo unilaterale, adottato senza alcun

coinvolgimento della Regione interessata. Inoltre, essa produrrebbe anche degli effetti incerti e privi di copertura finanziaria sul bilancio regionale, ponendosi così in contrasto con gli artt. 81 e 119 Cost. Per giungere alla corretta risoluzione di tali questioni, il giudice delle leggi reputa opportuno partire da un **inquadramento dell'istituto del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.**, come delineato a seguito della revisione costituzionale del 2001. Con tale riforma, ricorda la Corte, agli enti territoriali è stata riconosciuta una maggiore autonomia «nell'ambito di una prospettiva generativa», sulla base della quale, «promuovendo processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti territoriali avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all'assetto precedente, dei valori costituzionali». Tuttavia, il riconoscimento del valore delle autonomie territoriali non poteva e non può prescindere dalla prova concreta della realizzazione di determinati interessi essenziali, come è dimostrato, tra l'altro, proprio dalla previsione del potere sostitutivo *ex art. 120 Cost.* che, di fronte a una “crisi” dell'autonomia regionale nella realizzazione di quegli interessi, permette l'intervento in via sostitutiva del potere statale, giustificato dalla finalità di garantire le esigenze unitarie della Repubblica e caratterizzato da necessaria temporaneità e cedevolezza. «In tale delicato ruolo», aggiunge la Corte, «lo Stato non può mancare di raggiungere l'effetto utile ed è tenuto ad impegnare, se del caso, le proprie migliori energie e anche adeguate risorse finanziarie».

Ebbene, tali requisiti costituzionali, che devono necessariamente accompagnare l'intervento sostitutivo, non sono rispettati da parte della norma impugnata, dal momento che essa «stabilisce una misura che si dimostra irragionevole per la sua inadeguatezza alla situazione nella quale deve intervenire, segnata dal più che decennale commissariamento della sanità della Regione Calabria».

Per dimostrare tale assunto, la Corte muove dalla ricostruzione del contesto in cui tale disposizione si inserisce, caratterizzato dall'assoluta unicità sia della gravissima crisi del servizio sanitario calabrese, che del suo commissariamento, che si protrae dal 2014, passando per due decreti-legge recanti specifiche discipline per la prosecuzione della gestione commissariale, ma che ha portato a risultati decisamente modesti ove si pensi che, «in dieci anni, il disavanzo cristallizzato nel piano di rientro si è ridotto – in termini assoluti – di pochissimo, passando da 104,304 mln di euro iniziali a € 98,013 mln a fine 2019», come attestato dalla sezione regionale di controllo per la Calabria della Corte dei conti. A fronte di tale difficile quadro, **la norma impugnata detta una disciplina irragionevole e non proporzionata, in quanto riversa in modo insostenibile l'impegnativa azione di risanamento sulle spalle del solo commissario *ad acta* il quale, invece, confrontandosi «con una pubblica amministrazione territoriale che risulta gravemente inadempiente sotto molteplici profili», dovrebbe necessariamente essere «assistito da una struttura amministrativa all'altezza del delicatissimo compito che si trova a svolgere».** La norma censurata ha identificato tale struttura in prevalenza nei dipendenti della stessa amministrazione regionale (attraverso l'indicazione di un minimo di venticinque unità di personale regionale), con una scelta che ha condotto, all'esito di una deleteria conflittualità tra gli organi regionali e quelli commissariali, alla situazione paradossale per cui, a distanza di quasi otto mesi dall'entrata in vigore del d.l. n. 150 del 2020, il commissario *ad acta* ancora non dispone di un'adeguata struttura di supporto.

In una situazione di estrema difficoltà come quella ricostruita dalla Corte, dunque, **il potere sostitutivo «non può essere certo attuato attraverso il mero avvicendamento del vertice, senza considerare l'inefficienza dell'intera struttura sulla quale tale vertice è chiamato a operare in nome dello Stato; si rischia altrimenti di produrre, a causa dell'impotenza cui si destina il commissario, un effetto moltiplicatore di diseguaglianze e privazioni in una Regione che già sconta condizioni di sanità diseguale».** L'effetto utile dell'esercizio del potere sostitutivo, pertanto, avrebbe potuto essere perseguito solo attraverso un intervento che comportasse «una prevalente sostituzione della struttura inefficiente con personale esterno altamente qualificato fornito direttamente dallo Stato», con onere finanziario a carico della stessa autorità centrale, in modo da evitare anche ogni possibile condizionamento ambientale.

La mancata previsione di un meccanismo di tal fatta evidenzia **l'irragionevolezza e l'incongruità della norma impugnata, la quale, finendo «per far dipendere l'ottenimento del contingente di supporto – e quindi, in definitiva, l'effettività del potere sostitutivo esercitato dal**

commissario ad acta – proprio dal comportamento della Regione», delinea un meccanismo normativo del tutto inadeguato a realizzarne gli scopi.

Da tali argomentazioni, deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, secondo periodo, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Inoltre, la medesima disposizione viene dichiarata incostituzionale dalla Corte anche «nella parte in cui non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un dato «minimo» anziché «massimo»».

Secondo la Corte, infatti, venuta meno, per le ragioni sopra evidenziate, la funzione propria del potere sostitutivo «a causa dell'inadeguatezza del personale regionale a fornire un esaustivo supporto all'azione del commissario», la norma impugnata mostra un ulteriore difetto di proporzionalità, nel momento in cui «obbliga la Regione a mettere a disposizione dello stesso commissario un contingente «minimo» di personale di almeno venticinque unità, quando invece il suddetto supporto necessita, come detto, di essere congruamente garantito da personale statale».

In tal modo, essa finisce per imporre alla Regione «un onere organizzativo e finanziario indeterminato e ingiustificato, determinando un'illegittima interferenza con la competenza regionale residuale in materia di organizzazione degli uffici, con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale e, infine, con l'autonomia finanziaria dell'ente nell'allocazione delle spese».

Infine, la Corte accoglie anche l'ulteriore questione relativa all'articolo 6, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, «nella parte in cui non prevede, per l'assegnazione del contributo triennale di solidarietà di sessanta milioni di euro, in alternativa al piano di rientro presentato dal Commissario per il periodo 2022-2023, l'approvazione di un nuovo piano di rientro presentato dalla Regione».

L'erogazione del contributo di solidarietà, infatti, è resa possibile dalla norma unicamente in forza della presentazione e approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023 da parte del commissario *ad acta*, escludendo implicitamente l'erogazione del contributo nell'ipotesi, parimenti prevista dalla legislazione in materia all'art. 2, comma 88, secondo e terzo periodo, della legge n. 191 del 2009, con cui si fa salva la possibilità per la Regione di presentare un nuovo piano di rientro che, qualora riconosciuto idoneo dal Consiglio dei ministri, «garantirebbe in egual modo, ma in una forma più rispettosa dell'autonomia regionale, la destinazione del contributo finanziario alle stesse finalità avute di mira dal legislatore statale attraverso la previsione di un contributo di solidarietà». Tale previsione, dunque, costringendo l'autonomia regionale, ai fini della percezione del contributo di solidarietà, al solo proseguimento della soggezione al potere sostitutivo statale fino a tutto il 2023, appare agli occhi della Corte irragionevole e lesiva delle competenze regionali in tema di «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica», nonché dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 97, primo comma, Cost.

Lorenzo Madau