Corte Costituzionale,
Sentenza 7 luglio 2010, n. 267

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga dei termini), promosso dalla Regione Calabria con ricorso notificato il 31 luglio 2009, depositato in cancelleria il 7 agosto 2009 ed iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2009, e degli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), 2, commi 1, 2, 3 e 6, 5 e 6 della legge della Regione Calabria 30 aprile 2009, n. 11 (Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2009, n. 48 (Modifica alla legge regionale n. 11/2009 su «Ripiano del disavanzo d'esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale»), promossi con due ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il 22-25 giugno 2009 e l'11-15 febbraio 2010, depositati il 25 giugno 2009 e il 17 febbraio 2010 ed iscritti al n. 43 del registro ricorsi 2009 e al n. 22 del registro ricorsi 2010.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e gli atti di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

1. – La Regione Calabria, con ricorso del 31 luglio 2009, depositato il 7 agosto 2009 (reg. ric. n. 54 del 2009), ha impugnato l'art. 22, comma 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), per violazione degli artt. 3, 117, commi secondo e terzo, 120, secondo comma, e 121 della Costituzione, nonché dell'art. 8, commi 1, 4 e 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato e depositato il 25 giugno 2009 (reg. ric. n. 43 del 2009), ha impugnato gli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), 2, commi 1, 2, 3 e 6, 5 e 6 della legge della Regione Calabria 30 aprile 2009, n. 11 (Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale), per violazione degli artt. 3, 51, 81, 97, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

Con ricorso notificato il 15 febbraio 2010 e depositato il 17 febbraio 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha altresì impugnato l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2009, n. 48 (Modifica alla legge regionale n. 11 su "Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 e accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale"), per violazione degli artt. 3, 51, 81 e 97 della Costituzione.

2. – Con il primo dei ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 54 del 2009), la Regione Calabria censura l'art. 22, comma 4, del d.l. n. 78 del 2009. La disposizione impugnata riguarda il risanamento, il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione del sistema sanitario della Regione Calabria. La norma prevede la diffida da parte del Presidente del Consiglio dei ministri alla Regione a predisporre, entro settanta giorni, un Piano da sottoscriversi con l'Accordo per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario, di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2005"), e stabilisce che, decorso inutilmente tale termine o valutata la non congruità del Piano preparato dalla Regione, sia nominato un Commissario per la predisposizione, previo accertamento dei debiti pregressi, di un nuovo Piano, approvato dal Consiglio dei ministri e attuato dallo stesso Commissario.

2.1. – La Regione Calabria lamenta la violazione degli artt. 3, 117, commi secondo e terzo, 120, secondo comma, e 121 Cost., per illegittimo e irragionevole esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato. La ricorrente rileva anche un difetto assoluto di proporzionalità nella disposizione censurata, con conseguente violazione dell'art. 8, comma 5, della legge n. 131 del 2003, attuativa dell'art. 120 Cost. La Regione, in particolare, sostiene che la norma impugnata violerebbe l'art. 120, secondo comma, Cost., sia per la mancata previsione di dettagliati criteri per l'esercizio dei poteri sostitutivi, sia sotto il profilo della irragionevolezza (art. 3 Cost.) e del mancato rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione nella disciplina e nell'esercizio dei poteri sostitutivi. Ulteriore violazione degli artt. 3 e 120, secondo comma, Cost., sarebbe ravvisabile in riferimento alla non congruità del termine assegnato per adempiere ai sensi della norma interposta di cui all'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003.

2.2. – Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'infondatezza del ricorso. Ad avviso della difesa dello Stato, la norma impugnata non lederebbe l'art. 120 Cost., né la legge n. 131 del 2003. La disposizione censurata non violerebbe, inoltre, il principio di ragionevolezza, dal momento che il Piano di rientro, per poter raggiungere gli obiettivi di riorganizzazione e di razionalizzazione ad esso assegnati, deve riguardare necessariamente tutti gli aspetti del servizio sanitario. La difesa dello Stato rileva che vi sarebbe un collegamento diretto tra la norma censurata e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Né sarebbe configurabile una violazione del principio di proporzionalità.

3. – Con il secondo dei ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 43 del 2009), il Presidente del Consiglio dei ministri censura gli artt. 1,

comma 1, lettere a) e b), 2, commi 1, 2, 3 e 6, 5 e 6 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, riguardante il ripianamento del deficit del servizio sanitario regionale. In particolare, l'art. 1 di tale legge detta le modalità di copertura del disavanzo di gestione del servizio sanitario imputabile all'anno 2008. L'art. 2 disciplina le procedure e la struttura dell'Accordo tra lo Stato e la Regione Calabria per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario (commi 1 e 2), affida ai direttori generali delle aziende sanitarie e ospedaliere il compito di effettuare le procedure di riconciliazione, accertamento e riconoscimento dei debiti esistenti al 31 dicembre 2007 (comma 3), individua le risorse che l'Accordo deve destinare alle Aziende sanitarie e ospedaliere per la copertura dei disavanzi antecedenti al 31 dicembre 2007 (comma 6).

L'art. 5 della legge impugnata prevede che, qualora non si addivenga entro il 31 dicembre 2009 al riconoscimento della «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella» quale Istituto di ricerca e cura a carattere scientifico, la Regione receda da tale Fondazione e nomini un commissario liquidatore con il compito di predisporre «un piano esecutivo particolareggiato, nei tempi e nei modi, per la riconduzione delle attività e delle funzioni della Fondazione nell'ambito delle attività e delle funzioni dell'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini». Inoltre, «il piano, previo parere della competente Commissione permanente, è approvato dal Presidente della Giunta regionale e dal Rettore e deve essere compiutamente realizzato entro 60 giorni dalla data di approvazione, pena la riduzione del 70% di ogni eventuale emolumento connesso alla funzione di commissario liquidatore fino alla conclusione dell'incarico». Lo stesso piano, infine, «prevede la riconduzione nell'ambito della struttura organizzativa dell'Azienda Mater Domini delle unità operative complesse allo stato esistenti presso la Fondazione che possano dimostrare notevoli volumi di attività e che siano di interesse ai fini della riduzione della migrazione sanitaria. In tal caso le predette unità entrano a fare parte della struttura sanitaria ed operativa del Mater Domini; i rapporti di lavoro dei dirigenti medici e del personale sanitario in atto presso tali unità continuano presso l'Azienda senza soluzione di continuità».

L'art. 5 della legge impugnata è stato modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 48 del 2009, che ha posticipato al 31 dicembre 2010 il termine entro il quale la «Fondazione per la ricerca e cura dei tumori Tommaso Campanella» deve ottenere il riconoscimento quale Istituto di ricerca e cura a carattere scientifico. Anche questa norma è stata censurata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il terzo dei ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 22 del 2010).

L'art. 6 della legge impugnata, infine, prevede che «al fine di ottimizzare e potenziare l'attività di controllo, vigilanza e ispezione sulle Aziende pubbliche e private accreditate che erogano prestazioni di assistenza sanitaria il Consiglio regionale nomina l'Autorità per il sistema sanitario ai sensi della legge regionale 4 agosto 1995, n. 39 e s.m.i. (Disciplina della proroga degli organi amministrativi e delle nomine di competenza regionale. Abrogazione della legge regionale 5 agosto 1992, n. 13), con il compito di fornire referti periodici agli organi regionali di indirizzo e di gestione amministrativa competenti e per le seguenti funzioni: a) valutare e controllare l'adeguatezza delle attività sanitarie e socio-sanitarie; b) analizzare atti e circostanze sanitarie e amministrativo-contabili; c) verificare, attraverso indagini

su materie specifiche, l'applicazione degli standards di qualità e appropriatezza; d) proporre ogni forma di intervento surrogatorio e/o di sanzione prevista dalla normativa vigente. L'Autorità è composta da cinque esperti, di cui tre nominati dal Consiglio regionale, tra cui il responsabile e due dal Presidente della Giunta regionale, con le modalità previste dalla legge regionale n. 39/1995, scelti tra professionalità della pubblica amministrazione, della magistratura amministrativa e/o contabile, del mondo accademico ed esercita la propria attività presso il Consiglio regionale. Ai fini delle attività ispettive e di controllo, l'Autorità è integrata da tre rappresentanti designati rispettivamente dalla Guardia di Finanza, dal NAS dei carabinieri e dalla Corte dei Conti. Al trattamento economico da attribuire ai membri dell'Autorità provvede, in sede di avviso pubblico, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, che assegna il personale amministrativo necessario a supportarne le attività, individuandolo all'interno della struttura burocratica del Consiglio regionale».

3.1. – A giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato, gli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2, 3 e 6 della legge impugnata violerebbero gli artt. 81, 117, terzo comma, e 118 Cost. Il meccanismo finanziario da essi previsti, infatti, non sarebbe in linea con le modalità stabilite dall'art. 1, commi 174 e 180, della legge n. 311 del 2004, donde la norma eccederebbe la competenza concorrente della Regione in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica, violerebbe il principio di leale collaborazione e sarebbe priva di copertura finanziaria.

3.2. – L'Avvocatura dello Stato, inoltre, censura l'art. 5 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, in quanto tale norma, disponendo il passaggio di personale medico e sanitario di diritto privato all'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini, comporterebbe maggiori oneri per la finanza pubblica, non quantificati e privi di copertura (in violazione dell'art. 81 Cost.), e consentirebbe l'accesso all'impiego pubblico in assenza di pubblico concorso in violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

3.3. – La difesa dello Stato, infine, censura l'art. 6 della legge impugnata, riguardante l'istituzione dell'Autorità per il sistema sanitario, per violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. In primo luogo, tale articolo prevede che ai componenti dell'Autorità sia attribuito un trattamento economico, senza però fissarne, almeno in maniera indicativa, gli importi, determinando perciò «oneri non quantificati e non coperti». In secondo luogo, l'istituzione dell'Autorità non rispetterebbe i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, con particolare riferimento alla limitazione del numero delle strutture di supporto a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi istituzionali, come previsto dall'art. 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e dall'art. 68 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

4. – Con il terzo dei ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 22 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 48 del 2009, che ha posticipato al 31 dicembre 2010 il termine entro il quale la «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella» deve essere riconosciuta quale Istituto di ricerca e cura a carattere scientifico, proponendo al riguardo le medesime censure già illustrate nel precedente ricorso reg. ric. n. 43 del 2009. Ad avviso della difesa dello Stato, la norma impugnata, confermando quanto previsto dalla disposizione già censurata e limitandosi a introdurre un mero slittamento temporale ai fini dell'efficacia, mantiene inalterata la previsione del passaggio di personale medico e sanitario con rapporto di lavoro di diritto privato all'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini, con conseguente violazione degli artt. 3, 51, 81 e 97 Cost.

5. – In entrambi i giudizi promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri si è costituita la Regione Calabria, sostenendo che le censure prospettate dalla difesa dello Stato sono inammissibili e comunque non fondate.

5.1. – Con riferimento al primo ricorso (reg. ric. n. 43 del 2009), la resistente afferma di non essere «venuta meno in alcun modo al principio di leale collaborazione». La legge regionale non violerebbe alcuna previsione contenuta nella normativa statale in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica, e in particolare nell'art. 1, commi 174 e 180, della legge n. 311 del 2004.

5.2. – La Regione, poi, respinge le censure relative alla ipotesi di commissariamento e liquidazione della «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella». Tale Fondazione, secondo quanto ricostruito dalla resistente, è stata costituita sulla base di un Protocollo di intesa sottoscritto in data 5 giugno 2002, tra gli altri, dal Ministro della salute, dal Presidente della Regione Calabria e dal Rettore dell'Università «Magna Grecia» di Catanzaro, con cui le parti si impegnavano a «realizzare un centro di eccellenza oncologico», anche «con l'intento di rendere agevole il suo riconoscimento come IRCCS». Questa realizzazione aveva quali premesse la «mancanza di un tale centro nella Regione Calabria e nelle zone viciniori» e l'«interesse per l'istituzione di un tale centro anche per le Regioni del Sud e del Mediterraneo». La disposizione censurata, quindi, mirerebbe a garantire la continuità assistenziale e la meritoria azione del Centro nella eventualità che esso non sia riconosciuto quale IRCCS e si addivenga allo scioglimento del consorzio che aveva dato vita alla Fondazione. Non vi sarebbe, dunque, alcuna violazione dell'art. 81 Cost., in quanto, in primo luogo, la norma prevede la realizzazione di un futuro e ipotetico piano esecutivo particolareggiato ed è solo in quella sede che potrà essere compiuta la precisa indicazione di spesa, e, in secondo luogo, la riorganizzazione del Centro, al cui funzionamento la Regione contribuisce già in misura ingente, è diretto a raggiungere un risparmio di risorse e non un aumento di spesa. Né vi sarebbe lesione dell'art. 97 Cost.; ad avviso della Regione, infatti, l'estensione della norma eccezionale è delimitata in modo molto preciso, essendo applicabile solo ed esclusivamente ai dipendenti di uno specifico Centro di ricerca e assistenza. Ricorrerebbero, inoltre, «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico», vale a dire garantire la continuità di un «servizio così

importante sotto molteplici punti di vista – per le drammatiche patologie che tratta, per la sua unicità nel territorio non solo calabrese ma di tutto il Sud Italia, per l'importanza che assume in chiave di mitigazione delle migrazioni sanitarie verso il Nord del Paese, che tanto aggravio di spesa comportano per il servizio sanitario nazionale».

5.3. – La Regione Calabria, inoltre, sostiene l'infondatezza della censura riguardante l'istituzione dell'Autorità per il sistema sanitario, in quanto le norme statali richiamate dal ricorrente non disporrebbero alcun divieto di istituire nuovi organismi, ma imporrebbero di «farlo compatibilmente con le esigenze della finanza pubblica». Nel caso in questione, la legge regionale non solo non sarebbe in contrasto con tali esigenze, «ma addirittura le soddisfa, poiché, con un meccanismo caratterizzato da particolare snellezza operativa e ricchezza di capacità professionali, permette un rigoroso controllo sull'efficienza e sui costi delle prestazioni sanitarie». In aggiunta, la disposizione censurata riguarderebbe l'organizzazione amministrativa regionale, materia da annoverare tra le competenze residuali spettanti alla Regione. Infine, non vi sarebbe alcuna lesione dell'art. 81 Cost., derivante dalla previsione di compensi ai membri del nuovo organismo, in quanto la legge impugnata rinvia, al riguardo, alle determinazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, «che – dovendosi rispettare l'autonomia dell'organo consiliare – provvederà attingendo alle risorse di spettanza del Consiglio».

5.4. – Con riguardo, infine, all'impugnazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 48 del 2009, che ha posticipato al 31 dicembre 2010 il termine entro il quale la Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella deve ottenere il riconoscimento quale Istituto di ricerca e cura a carattere scientifico, la Regione Calabria eccepisce l'inammissibilità del ricorso sotto un duplice profilo. In primo luogo, il ricorrente non avrebbe censurato la legge regionale n. 48 del 2009, limitandosi a riproporre i motivi di gravame già rivolti nei confronti della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009. In secondo luogo, una ulteriore ragione di inammissibilità discenderebbe dal carattere «assertivo e indimostrato» delle censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri. Quanto al merito delle censure, la Regione ribadisce le argomentazioni sostenute con riferimento al primo ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (reg. ric. n. 43 del 2009).

6. – Nelle more dei giudizi, il 17 dicembre 2009 il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro della salute e il Presidente della Giunta regionale della Calabria hanno stipulato l'Accordo per il Piano di rientro del servizio sanitario regionale ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004. In conseguenza di ciò, la Regione Calabria, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte il 29 gennaio 2010, ha dichiarato di rinunciare al ricorso n. 54 del 2009. Tale rinuncia è stata formalmente accettata dall'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte in data 12 marzo 2010.

Con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte il 23 febbraio 2010, l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha dichiarato di rinunciare parzialmente al ricorso n. 43 del 2009, con riguardo alle censure relative agli artt. 1,

comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009. La rinuncia parziale è stata formalmente accettata dalla Regione Calabria, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte in data 16 marzo 2010.

7. – In data 6 aprile 2010, l'Avvocatura generale dello Stato, per il Presidente del Consiglio dei ministri, ha depositato una memoria illustrativa riguardante il giudizio promosso con il ricorso n. 43 del 2009, con cui sono ribadite le censure prospettate in riferimento agli artt. 5 e 6 della legge impugnata.

8. – In data 7 aprile 2010, in vista dell'udienza pubblica fissata per il giorno 27 aprile 2010, la Regione Calabria ha depositato, fuori termine, una memoria illustrativa. In data 31 maggio 2010, in prossimità della nuova udienza fissata per il 22 giugno 2010, la Regione Calabria ha depositato, per entrambi i giudizi promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, apposite memorie. Con la memoria riguardante il ricorso n. 43 del 2009, la Regione eccepisce l'inammissibilità delle censure prospettate dal ricorrente contro l'art. 5 della legge n. 11 del 2009, in quanto formulate con «apodittica sinteticità», nonché la loro non fondatezza, per i motivi già illustrati nell'atto di costituzione. Quanto all'art. 6 della legge n. 11 del 2009, la Regione ribadisce che la disposizione impugnata non violerebbe alcun principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica né l'art. 81 Cost. Con la memoria riguardante il ricorso n. 22 del 2010, la Regione conferma le argomentazioni dedotte nell'atto di costituzione, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile e, comunque, non fondato.

9. – In data 1° giugno 2010, l'Avvocatura generale dello Stato, per il Presidente del Consiglio dei ministri, ha depositato una memoria illustrativa riguardante il ricorso n. 22 del 2010, con cui la difesa dello Stato respinge l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Calabria, in quanto il ricorso «contiene, fra le altre, una censura specifica riferita espressamente al mero slittamento temporale ai fini dell'efficacia» disposto dalla legge della Regione Calabria n. 48 del 2009.

Considerato in diritto

1. – Le questioni sottoposte all'esame di questa Corte con i tre ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 43 e 54 del 2009 e n. 22 del 2010) riguardano una serie di interventi per il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione del sistema sanitario della Regione Calabria, effettuati a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza socio-economico-sanitaria della Regione (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 dicembre 2007).

1.1. – Con ricorso del 31 luglio 2009, depositato il 7 agosto 2009 (reg. ric. n. 54 del 2009), la Regione Calabria ha impugnato l'art. 22, comma 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini) – riguardante il risanamento, il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione del sistema sanitario della Regione Calabria – per violazione degli artt. 3, 117, secondo e terzo

comma, 120, secondo comma, e 121 della Costituzione, nonché dell'art. 8, commi 1, 4 e 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

1.2. – Con ricorso notificato e depositato il 25 giugno 2009 (reg. ric. n. 43 del 2009), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), 2, commi 1, 2, 3 e 6, 5 e 6 della legge 30 aprile 2009, n. 11 (Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale), per violazione degli artt. 3, 51, 81, 97, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

1.3. – Infine, con il ricorso n. 22 del 2010, notificato il 15 febbraio 2010 e depositato il 17 febbraio 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2009, n. 48 (Modifica alla legge regionale n. 11 su «Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 e accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale»). Tale disposizione ha prorogato l'efficacia dell'art. 5 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, posponendo dal 31 dicembre 2009 al 31 dicembre 2010 il termine entro il quale la «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella» deve ottenere il riconoscimento quale Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico.

1.4. – I giudizi, in considerazione della loro connessione soggettiva e oggettiva, devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

2. – In data 17 dicembre 2009, successivamente alla proposizione dei ricorsi iscritti al n. 43 e al n. 54 del registro ricorsi del 2009, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro della salute e il Presidente della Giunta regionale della Calabria hanno stipulato l'Accordo per il Piano di rientro del servizio sanitario regionale ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004 n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2005").

2.1. – La Regione Calabria, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte il 29 gennaio 2010, ha dichiarato di rinunciare al ricorso n. 54 del 2009. Tale rinuncia è stata formalmente accettata dall'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte in data 12 marzo 2010. La rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte, comporta, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi dinanzi a questa Corte, l'estinzione del giudizio promosso dalla Regione Calabria avente ad oggetto l'art. 22, comma 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78.

2.2. – Con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte il 23 febbraio 2010, l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha dichiarato di rinunciare parzialmente al ricorso n. 43 del 2009, con riguardo alle censure relative agli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2, 3 e 6,

della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009. Tale rinuncia parziale, formalmente accettata dalla Regione Calabria, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte in data 16 marzo 2010, comporta l'estinzione del giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione agli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009.

3. – Restano da trattare le questioni, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi n. 43 del 2009 e n. 22 del 2010, concernenti l'art. 5 (così come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 48 del 2009) e l'art. 6 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009. Le questioni riguardano, in particolare, le modalità stabilite per la eventuale liquidazione della «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella» e l'istituzione dell'Autorità per il sistema sanitario.

4. – L'art. 5 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009 prevede che, qualora non si addivenga entro il 31 dicembre 2009 al riconoscimento della «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella» quale Istituto di ricerca e cura a carattere scientifico, la Regione receda da tale Fondazione e nomini un commissario liquidatore con il compito di predisporre «un piano esecutivo particolareggiato, nei tempi e nei modi, per la riconduzione delle attività e delle funzioni della Fondazione nell'ambito delle attività e delle funzioni dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Mater Domini». Il piano «prevede la riconduzione nell'ambito della struttura organizzativa dell'Azienda Mater Domini delle unità operative complesse allo stato esistenti presso la Fondazione che possano dimostrare notevoli volumi di attività e che siano di interesse ai fini della riduzione della migrazione sanitaria. In tal caso le predette unità entrano a fare parte della struttura sanitaria ed operativa del Mater Domini; i rapporti di lavoro dei dirigenti medici e del personale sanitario in atto presso tali unità continuano presso l'Azienda senza soluzione di continuità». Il termine entro il quale la «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella» avrebbe dovuto ottenere il riconoscimento quale Istituto di ricerca e cura a carattere scientifico è stato posticipato al «31 dicembre 2010» dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 48 del 2009.

4.1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 43 del 2009, lamenta che l'art. 5 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, disponendo il passaggio di personale medico e sanitario di diritto privato all'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini, violerebbe sia l'art. 81 Cost., in quanto comporterebbe maggiori oneri per la finanza pubblica, non quantificati e privi di copertura finanziaria, sia gli artt. 3, 51 e 97 Cost., perché consentirebbe l'accesso all'impiego pubblico in assenza di pubblico concorso in violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché del principio del pubblico concorso.

4.2. – La difesa dello Stato, inoltre, con il ricorso n. 22 del 2010, lamenta che l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 48 del 2009, confermando le disposizioni contenute nell'art. 5 della legge regionale n. 11 del 2009 (già impugnata con il ricorso n. 43 del 2009) e limitandosi a prevedere un mero slittamento temporale ai fini dell'efficacia, mantiene inalterata la previsione del passaggio di personale medico e sanitario con rapporto di lavoro di diritto privato

all’Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini, con conseguente violazione degli artt. 3, 51, 81 e 97 Cost.

5. – L’art. 6 della legge impugnata prevede l’istituzione dell’Autorità per il sistema sanitario, nominata dal Consiglio regionale, al fine di ottimizzare e potenziare l’attività di controllo, vigilanza e ispezione sulle Aziende pubbliche e private accreditate che erogano prestazioni di assistenza sanitaria. L’Autorità è composta da cinque esperti scelti «tra professionalità della pubblica amministrazione, della magistratura amministrativa e/o contabile, del mondo accademico» ed esercita la propria attività presso il Consiglio regionale. Al trattamento economico da attribuire ai membri dell’Autorità «provvede, in sede di avviso pubblico, l’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, che assegna il personale amministrativo necessario a supportarne le attività, individuandolo all’interno della struttura burocratica del Consiglio regionale».

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che questa disposizione violerebbe, in primo luogo, l’art. 81 Cost., in quanto determinerebbe «oneri non quantificati e non coperti». In secondo luogo, essa lederebbe l’art. 117, terzo comma, Cost., perché l’istituzione dell’Autorità non sarebbe in linea con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, con particolare riferimento alla limitazione del numero delle strutture di supporto a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi istituzionali, come previsto dall’art. 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e dall’art. 68 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

6. – In via preliminare, vanno respinte le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Calabria.

In primo luogo, non può condividersi quanto sostenuto dalla Regione, secondo la quale il ricorso n. 22 del 2010 sarebbe inammissibile perché la difesa dello Stato, nulla osservando sulla legittimità o meno della proroga disposta dalla legge della Regione Calabria n. 48 del 2009, si sarebbe limitato a riprodurre i motivi di gravame di cui al ricorso n. 43 del 2009. Tra le censure prospettate, infatti, una è riferita espressamente allo slittamento temporale, ai fini dell’efficacia, determinato dalla posposizione del termine dal 31 dicembre 2009 al 31 dicembre 2010. Inoltre, dal ricorso si evince che il Presidente del Consiglio dei ministri ha inteso censurare l’art. 5 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009 anche nella versione risultante a seguito del sopravvenuto art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 48 del 2009, nel presupposto che quest’ultimo, posponendo il termine, non abbia fatto venir meno gli asseriti vizi di legittimità della disposizione.

In secondo luogo, le censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento agli artt. 5 e 6 della legge della Regione

Calabria n. 11 del 2009, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa regionale, sono argomentate in modo non generico né assertivo, talché le specifiche motivazioni che le sorreggono sono agevolmente individuabili.

7. – Nel merito, le questioni sono fondate.

7.1. – L'art. 5 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, così come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 48 del 2009, prevede che, a seguito della eventuale liquidazione della «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella» (ente di diritto privato), determinate unità operative allo stato esistenti presso la Fondazione possano entrare a fare parte della struttura sanitaria ed operativa dell'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini (azienda di diritto pubblico) e «i rapporti di lavoro dei dirigenti medici e del personale sanitario in atto presso tali unità continuano presso l'Azienda senza soluzione di continuità». Tale ultima disposizione produce l'effetto di consentire l'accesso di personale dipendente da un soggetto privato all'impiego di ruolo presso pubbliche amministrazioni in modo automatico, senza alcun tipo di filtro, e, soprattutto, anche in caso di assenza di concorso pubblico.

La norma non fornisce indicazioni circa la sussistenza dei requisiti fissati da questa Corte per poter ammettere deroghe al principio del concorso pubblico, vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge (sentenze n. 195 del 2010 e n. 293 del 2009) o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione (da ultimo, sentenza n. 195 del 2010). La disposizione, inoltre, non distingue tra le diverse categorie di personale (a tempo determinato o a tempo indeterminato, dirigenziale o non dirigenziale), non opera alcuna distinzione con riguardo al modo in cui il personale della Fondazione è stato reclutato, né indica le modalità di inserimento dei dipendenti nell'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini. Ne discende la violazione del principio del concorso pubblico di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost.

7.2. – L'art. 6 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, istituendo l'Autorità per il servizio sanitario, si pone in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 29 del d.l. n. 223 del 2006, infatti, prevede una riduzione della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche per organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati, da raggiungere per il tramite del riordino, della soppressione o dell'accorpamento delle strutture. Tale articolo, successivamente integrato dall'art. 68 del d.l. n. 112 del 2008, reca disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica per le Regioni, le Province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale (comma 6). In particolare, esso dispone la «limitazione del numero delle strutture di supporto a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi» (comma 2, lettera c).

L'Autorità per il sistema sanitario prevista dall'art. 6 della legge regionale n. 11 del 2009, che si configura quale nuovo organismo di supporto alle attività di vigilanza e di controllo del Consiglio regionale, non presenta il carattere di indispensabilità richiesto dalla

normativa di principio statale. Sotto questo profilo, in primo luogo, l'Autorità si aggiunge ad altri uffici regionali già esistenti in materia sanitaria, come il Garante della salute (legge della Regione Calabria 10 luglio 2008, n. 22 – "Istituzione del Garante della salute della Regione Calabria"), con una parziale sovrapposizione dei compiti di vigilanza sulla qualità del servizio sanitario. In secondo luogo, la creazione della Autorità e le sue attribuzioni non sono coordinate in alcun modo con le funzioni spettanti al Dipartimento della tutela della salute e politiche sanitarie della Regione, soprattutto per quanto riguarda le attività di controllo. Ne deriva il mancato rispetto dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa stabiliti dalla legislazione statale con gli artt. 29 del d.l. n. 223 del 2006 e 68 del d.l. n. 112 del 2008, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

8. – Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura dedotti dal ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Calabria 30 aprile 2009, n. 11 (Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale), così come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2009, n. 48 (Modifica alla legge regionale n. 11/2009 su «Ripiano del disavanzo d'esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale»), nella parte in cui prevede che, a seguito della liquidazione della «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella», unità operative allo stato esistenti presso la Fondazione possano entrare a fare parte della struttura sanitaria ed operativa dell'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini e che i rapporti di lavoro dei dirigenti medici e del personale sanitario in atto presso tali unità continuino presso l'Azienda «senza soluzione di continuità»;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009;

dichiara estinto il giudizio concernente l'art. 22, comma 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), promosso dalla Regione Calabria con il ricorso, indicato in epigrafe, iscritto al n. 54 del registro ricorsi del 2009;

dichiara estinto il giudizio concernente gli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso, indicato in epigrafe, iscritto al n. 43 del registro ricorsi del 2009.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA