

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 maggio 2019 (della Regione Calabria).

(GU n. 25 del 2019-06-19)

Ricorso per la Regione Calabria (c.f. n. 02205340793), in persona del Presidente della Giunta regionale on. Gerardo Mario Oliverio, rappresentata e difesa, giusta delibera G.R. n. 181 del 14 maggio 2019, e correlato decreto dirigenziale di incarico, nonché in virtù di procura speciale in calce al presente atto, dall'avv. Giuseppe Naimo (C.F. NMA GPP 65A05 D976H) dell'Avvocatura regionale (Posta elettronica certificata avvocato8.cz@pec.regione.calabria.it), ed elettivamente domiciliata in Roma, via Sabotino, 12, presso lo studio dell'avv. Graziano Pungi' fax 0961/853581, indirizzi di posta elettronica e fax ai quali intende ricevere comunicazioni e notificazioni del presente giudizio;

Contro Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. n. 80188230587), in persona del Presidente pro-tempore, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna, 370, domicilio digitale attigiudiziaripcm@pec.governo.it per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 14 e 15 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, derivante dalla violazione degli articoli 5, 81, 117, 120 e 121 della Costituzione, nonché degli articoli 8 legge 131/03, 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09, 1, 2, 3, 6, 7 e 8 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera p) legge 124/15, 5-bis del decreto legislativo 502/92 e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, con richiesta di sospensione, ex art. 35 legge 87/53, delle norme impugnate.

Fatto

Il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale - del 2 maggio 2019, recante «Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria.», ritenendo di dover adottare misure eccezionali, volte anche alla risoluzione delle riscontrate, gravi inadempienze amministrative e gestionali, per la Regione Calabria, supportando l'azione commissariale di risanamento del servizio sanitario regionale, ed accertati il mancato rispetto degli obiettivi economico-finanziari previsti dalla cornice programmata nell'ambito dei programmi operativi, il mancato raggiungimento del punteggio minimo previsto dalla griglia dei livelli essenziali di assistenza, nonché rilevanti criticità connesse alla gestione amministrativa, più volte riscontrati, da ultimo, dai Tavoli di verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dei LEA nella seduta congiunta del 4 aprile 2019, al Capo I, rubricato «Disposizioni urgenti per il Servizio sanitario della Regione Calabria» (articoli 1 - 10) contiene - tra gli altri - l'art. 1 «Ambito di applicazione», l'art. 2 «Verifica straordinaria sui direttori generali degli enti del Servizio sanitario regionale», l'art. 3 «Commissari straordinari degli enti del Servizio sanitario regionale», l'art. 4 «Direttori amministrativi e direttori sanitari degli enti del Servizio sanitario regionale», l'art. 5 «Dissesto finanziario degli enti del Servizio sanitario regionale» l'art. 6 «Appalti, servizi e forniture per gli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria» l'art. 8 «Supporto dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali» e l'art. 9 «Ulteriori disposizioni in tema di collaborazione e supporto ai Commissari»; al Capo III, rubricato «Disposizioni finanziarie, transitorie e finali» (articoli 14 - 16), contiene - tra gli altri - l'art. 14 «Disposizioni finanziarie» e l'art. 15 «Disposizioni transitorie e finali», articoli tutti oggetto di impugnativa col presente ricorso.

Così esposte la cronologia dei fatti e le norme che si intendono impugnare, questa difesa intende ricorrere, come in effetti con il presente atto ricorre, a codesta Eccellentissima Corte costituzionale, ex art. 127, comma 2, della Costituzione, atteso che le suddette norme presentano profili di lesività in pregiudizio della sfera di attribuzioni legislative ed amministrative della Regione Calabria costituzionalmente garantite, ed interviene in maniera significativa su materia di preminente interesse regionale, affidando il ricorso ai seguenti

Motivi

1) Violazione articoli 5, 117, 120, 121 Cost.

L'art. 1 del decreto-legge impugnato prevede che «Il presente Capo reca disposizioni speciali per la Regione Calabria inerenti al raggiungimento degli obiettivi previsti nei programmi operativi di prosecuzione del Piano di rientro dai disavanzi del Servizio sanitario regionale», e l'interpretazione più aderente al testo ed allo spirito della norma conduce alla considerazione che lo Stato ritenga che in Calabria viga tutt'ora un Piano di rientro; su tale presupposto, poggiano tutte le altre norme del decreto-legge qui impuginate, e sopra dettagliatamente indicate.

Il presupposto fattuale è fallace.

La Regione Calabria ha approvato il Piano di rientro dal deficit con le delibere G.R. numeri 845/09 e 97/10 «che si producono», alle quali ha fatto seguito, da ultimo, il D.C.A. n. 119/16, che ha approvato il Programma operativo 2016/18 «si producono decreto commissariale e P.O. approvato»; il combinato disposto dei commi 88 e 88-bis «l'ultimo, aggiunto dall'art. 17, comma 4, lettera b, decreto-legge 98/11, convertito in legge 111/11» dell'art. 2 legge 191/09 sembra indicare che i programmi operativi predisposti dal commissario nelle regioni sottoposte ai Piani di rientro costituiscano non solo una prosecuzione ma anche un aggiornamento del Piano.

Pertanto, nell'ipotesi più favorevole per lo Stato, il Piano di rientro, per come «proseguito» ed «ampliato», poteva «proseguire» solo sino al 31 dicembre 2018; il Governo, nella riunione del 7 dicembre 2018, ha provveduto a nominare il dott. Saverio Cotticelli commissario ad acta e l'ing. Thomas Schael subcommissario per l'attuazione del vigente Piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario nella Regione Calabria «si produce la delibera»; il commissario si è insediato in data 8 gennaio 2019 «si produce comunicazione»; anche avverso tale delibera la Regione ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione a codesta ecc.ma Corte, iscritto al n. 1/19 Reg. Ric. Enti, la cui udienza di discussione è fissata per l'udienza del 3 luglio 2019, ricorso nel quale - tra le altre ragioni - vi è appunto quanto sopra dedotto, lì denunciato come conflitto di attribuzioni.

Ciò posto, solo l'adozione entro la suindicata data di vigenza del P.O. 2016-18 del P.O. 2019-2021 «oggetto del punto b) della delibera adottata dal C.d.M.» avrebbe potuto far proseguire il Piano di rientro; ma, come sopra esposto, il commissario nominato si è insediato giorno 8 gennaio 2019, e non ha mai adottato nulla che abbia a che vedere con un nuovo Programma operativo, per cui pare evidentemente dimostrata la mancata prosecuzione del Piano approvato nel 2010, con conseguente impossibilità di ritenere proseguita l'estensione del commissariamento al periodo successivo al 1° gennaio 2019.

Pare infatti di tutta evidenza che il commissariamento «rectius, permanenza e/o prosecuzione del commissariamento, nel caso che qui ne occupa» presupponga un Piano di rientro vigente; il commissario, infatti, è incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione

interessata, e codesta ecc.ma Corte ha a piu' riprese sottolineato la vincolativita' dei Piani di rientro per le Regioni «che li abbiano liberamente sottoscritti» (ex plurimis, sentenza n. 79/13), ma nel caso di specie, per inerzia statale, il Piano ha cessato ogni effetto.

Su tale piu' corretto presupposto fattuale, pare evidente la violazione denunciata dalla Regione ricorrente: l'art. 5 della Costituzione riconosce e promuove le autonomie locali; l'art. 117, comma 2, prevede tra le materie di legislazione concorrente anche quelle della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, ed il comma 4 tra quelle di legislazione residuale l'organizzazione degli uffici; l'art. 121 Cost. prevede che il potere legislativo della Regione sia esercitato dal Consiglio regionale, e che la rappresentanza della Regione sia individuata in capo al Presidente della Giunta; l'art. 120, comma 2, Cost., pone come preciso limite al potere sostitutivo statale l'esercizio dello stesso secondo i principi di sussidiarieta' e di leale collaborazione, ma nel caso in questione l'intervento normativo statale ha invaso sfere di competenza legislativa concorrente regionale «che la disciplina relativa ai Piani di rientro insista su una pluralita' di materie, tra loro intrecciate, ascrivibili soprattutto a materie di potesta' legislativa concorrente (certamente, la tutela della salute ed il coordinamento della finanza pubblica) e' fermo della giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte resa proprio in relazione alla Regione Calabria - v., ad esempio, sentenze n. 123/11 e 266/16» e residuale senza che sussista il presupposto legittimante invocato a sostegno di tale intervento.

2) Violazione articoli 5, 117, 120, 121 Cost.; 8 legge 131/03; 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09; 1, 2, 3, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera p) legge 124/15, 5-bis decreto legislativo 502/92, e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

La Regione ricorrente intende sottoporre ora a codesta ecc.ma Corte le ipotesi «subordinate», derivanti sia dalla possibile diversa interpretazione delle finalita' declinate al citato art. 1 del decreto-legge impugnato - ossia, che la norma venga intesa, unitamente alle altre norme impugnate, come tendente a prolungare gli effetti di un Piano ormai scaduto - sia dalla circostanza che codesta ecc.ma Corte ritenga invece tout court tutt'ora vigente il Piano di rientro dal deficit sanitario nella Regione Calabria.

Nella prima ipotesi, derogando alla disciplina di settore - gia' sospettata di incostituzionalita' dalla Regione ricorrente in sede di ricorso per conflitto di attribuzioni, ma, allo stato, vigente - di cui all'art. 2, comma 88 e 88-bis legge 191/09, l'intervento statale unilaterale per via legislativa, non mediato da intesa in sede di Conferenza Stato Regioni, viola gli articoli 117, comma 3, e 120 Cost., ed il principio di leale collaborazione per come declinato dalla normativa appresso indicata; nella seconda ipotesi, le modifiche unilaterali al Piano di rientro ed alla normativa di settore, invasive della competenza concorrente e residuale regionale, ed in ogni caso non assistite da intesa in sede di Conferenza, determinano per altro verso le violazioni denunciate (v. posizione Conferenza Regioni del 9 maggio 2019).

Risulta particolarmente efficace il richiamo alla sentenza n. 219/13 di codesta ecc.ma Corte: «Lo Stato, optando per l'esercizio del potere sostitutivo ... si assume l'onere del processo coartato di risanamento delle finanze regionali»; per contro, lo Stato tenta di utilizzare le macroscopiche inadempienze dei commissari statali per tentare di prorogare ulteriormente uno stato di espropriazione delle competenze regionali, che ha oggettivamente danneggiato la Regione ed i cittadini in essa residenti, i quali hanno visto progressivamente peggiorare - per asserzione dello stesso Stato, che su tale dato fonda l'intervento qui censurato - la situazione dei livelli

essenziali di assistenza, malgrado (o forse, proprio a causa dell'intervento statale).

Per comodità espositiva, si esaminerà ciascun articolo, evidenziando le violazioni specifiche per ciascuno di essi.

a) L'art. 1 indica le finalità del decreto-legge: ove si ritenga che tenti di prorogare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente la proroga può avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

Ove invece si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralità dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione e 1, 2, 3, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera p) legge 124/15, 5-bis decreto legislativo 502/92, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, oltre che dalle norme sopra richiamate, dall'art. 8 legge 131/03.

Ad avviso della Regione ricorrente, l'art. 8, comma 4, della legge 131/03, che prevede, anche per i casi di urgenza, quanto meno il coinvolgimento della Conferenza Stato Regioni a seguito dell'adozione di «provvedimenti», la quale può chiedere il riesame del provvedimento, non riguarda l'adozione di decreti-legge ex art. 77 Cost., ma solo quella di provvedimenti aventi natura non normativa, assunti ex art. 120 Cost.; in ogni caso, ed anche ove, per mera ipotesi, si dovesse ritenere la norma atta a ricomprendere anche interventi di natura legislativa, risulta documentata la mancata «immediata comunicazione» alla Conferenza, con conseguente dimostrazione della violazione anche sotto tale profilo.

b) L'art. 2 conferisce esplicitamente al commissario un potere «nuovo» rispetto a quanto già previsto nel vigente Piano di rientro, ossia un potere di verifica «straordinaria» di DD.GG. e/o commissari, che, in caso di esito negativo, consente una decadenza dichiarabile senza acquisire pareri: ove si ritenga che tenti di ampliare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralità dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione, 1, 2, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera p) legge 124/15, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, oltre che dalle norme appena richiamate, dall'art. 8 legge 131/03: in dettaglio, nel derogare l'art. 2 del decreto legislativo 171/16 consente la nomina dei commissari straordinari da parte del commissario anziché da parte del Presidente della Regione; inoltre, consente una verifica anche prima dei 24 mesi previsti dal comma 4 del citato art. 2; infine, deroga ai commi 4 e 5 dell'art. 2 decreto legislativo 171/16, in quanto la norma in questione consente di omettere del tutto l'acquisizione dei pareri del sindaco o della Conferenza competente ivi previsti. Pare decisivo richiamare, a sostegno del vizio lamentato, la sentenza n. 251/16 di codesta ecc.ma Corte costituzionale, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 11 della legge 124/15, anche nella parte in cui consentiva di adottare quello che poi sarebbe stato indicato come decreto legislativo 171/16, non

previa intesa con la Conferenza Stato Regioni, ma solo previo parere della Conferenza unificata, in quanto, riguardando competenze concorrenti, come quella relativa alla disciplina della dirigenza sanitaria, l'intervento del legislatore statale, costituito dalla determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, «deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (ex plurimis, sentenze n. 26 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008). Poiche' le disposizioni impugnate toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali, il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione deve essere individuato nella Conferenza Stato Regioni».

Non e' in discussione, quindi, che qualunque intervento legislativo che incida sull'assetto delineato dal decreto legislativo 171/16 - come accaduto, ad esempio, al momento dell'adozione del decreto legislativo 126/17, correttivo di alcune disposizioni del decreto legislativo 171 - debba - per inequivoca statuizione di codesta ecc.ma Corte - necessariamente essere preceduto da intesa in sede di Conferenza Stato Regioni, ivi comprese le deroghe/modifiche introdotte col decreto-legge in oggetto.

c) L'art. 3 prevede, in caso di valutazione negativa dei DD.GG., la nomina di commissari straordinari da parte del commissario ad acta o, in caso di mancata intesa con la Regione, da parte del Ministro della salute: ove si ritenga che tenti di ampliare gli effetti di un Piano di rientro gia' prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09, nonche' del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralita' dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione, 1, 2, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera p) legge 124/15, nonche' del principio di leale collaborazione, per come declinato, oltre che dalle norme appena richiamate, dall'art. 8 legge 131/03: in dettaglio, si conferisce il potere di nomina al commissario o al Ministro; inoltre, si introduce una ipotesi di decadenza dei commissari gia' nominati alla Regione, non disciplinata dal decreto legislativo 171/16; si prevede la possibilita' di nomina di un commissario per piu' aziende del S.S.R.; si inserisce una nuova ipotesi di «esperienza dirigenziale» prevista dall'art. 1, comma 7-ter, del piu' volte richiamato decreto legislativo 171/16, anche qui derogato senza intesa, e senza appesantire l'atto con inutili ripetizioni, si rinvia alla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte richiamata al punto b).

d) L'art. 4 prevede una verifica straordinaria da parte del commissario straordinario o del D.G. dell'operato dei direttori amministrativi e sanitari: ove si ritenga che tenti di ampliare gli effetti di un Piano di rientro gia' prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09, nonche' del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralita' dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5,

117, 120, 121 della Costituzione, 1, 2, 4, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera p) legge 124/15, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, oltre che dalle norme appena richiamate, dall'art. 8 legge 131/03.

e) L'art. 5 prevede la possibilità di disporre la gestione straordinaria, con bilancio separato, in caso di verifica negativa sui conti degli Enti del S.S.N.: ove si ritenga che tenti di ampliare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralità dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione, 1, 2, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera p) legge 124/15, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, oltre che dalle norme appena richiamate, dall'art. 8 legge 131/03.

f) L'art. 6, comma 1, del decreto-legge inibisce in radice agli Enti del Servizio sanitario della Regione di avvalersi della centrale di committenza S.U.A., demandando ogni attività a Consip ovvero - previa convenzione - ad altre centrali di committenza regionali per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, superiori alle soglie comunitarie, con facoltà di avvalersi del Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per la Sicilia-Calabria; il comma 3 prevede la redazione di un Piano straordinario che comporta la revoca di tutte le misure già adottate in materia di edilizia sanitaria; il comma 4, in particolare, per alcuni progetti di edilizia sanitaria da finanziare ai sensi dell'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, prevede che gli Enti del S.S.N. possono avvalersi, previa convenzione, di Invitalia S.p.A. quale centrale di committenza, nonché delle altre strutture previste all'uopo da disposizioni di legge: ove si ritenga che tali disposizioni tentino di ampliare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

Infatti, l'art. 6 modifica unilateralmente il Piano di rientro, che prevede «v. DG.R. 845/09, Allegato, paragrafo 9, punto b), e paragrafo 10» la «predisposizione» delle gare da parte della S.U.A., nonché un budget prefissato per tale attività al fine di consentire un risparmio di spesa; inoltre, gli interventi in materia di edilizia sanitaria, disciplinati all'art. 6 dell'Accordo recepito con D.G.R. n. 97/10, cessato lo specifico commissariamento ivi richiamato, erano rientrati nella piena competenza regionale.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralità dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato anche dall'art. 8 legge 131/03.

g) L'art. 8, in combinato con l'art. 14, comma 2, esclude la Regione dall'attività di supporto al commissario in relazione «alle finalità» del decreto; per contro, impone alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta, del commissario straordinario, del commissario straordinario di liquidazione e del personale

impiegato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali «personale, uffici e mezzi per l'espletamento dei relativi incarichi»: ove si ritenga che tentino di ampliare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117 e 120 Cost. e del principio di leale collaborazione: in dettaglio, il combinato disposto delle due norme impone (a differenza di quanto indicato nella Relazione tecnica a p. 12) di mettere a disposizione non solo del commissario ad acta - come già previsto dalla normativa di settore - personale, uffici e mezzi, ma addirittura di metterli a disposizione dei vari commissari straordinari, del commissario liquidatore di cui all'art. 5, e, addirittura, del personale Agenas, con immotivata e non concordata innovazione dello stato attuale.

h) L'art. 9 prevede la possibilità per il commissario di stipulare convenzione con la G.d.F.: ove si ritenga che tenti di ampliare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralità dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione, 1, 2, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera p) legge 124/15, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, oltre che dalle norme appena richiamate, dall'art. 8 legge 131/03.

i) L'art. 14, commi 1 e 2, determina «comma 1» la copertura finanziaria relativa agli articoli 3 e 9, esclude «comma 2» la Regione dall'attività di supporto in relazione all'art. 8 ed estende ad una serie di soggetti diversi dal commissario ad acta l'obbligo per la Regione di mettere a disposizione «personale, uffici e mezzi»: ove si ritenga che tentino di ampliare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralità dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione, 1, 2, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera p) legge 124/15, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, oltre che dalle norme appena richiamate, dall'art. 8 legge 131/03.

l) L'art. 15, commi 2 e 3, infine, prevede - comma 2 - la decadenza dei DD.GG. nominati dalla Regione trenta giorni prima l'entrata in vigore del decreto, e la revoca delle procedure

selettive ancora in itinere, e - comma 3 - la modifica dell'art. 4 legge 222/07, in termini peraltro non coerenti «per l'aggiunta della figura del subcommissario» con la diversa valutabilità dell'attività del solo commissario prevista dall'art. 3, comma 8: ove si ritenga che tenti di ampliare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralità dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione, 1, 2, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera p) legge 124/15, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, oltre che dalle norme ordinarie appena richiamate, dall'art. 8 legge 131/03.

3) Violazione articoli 81, 117, 121 Cost.; 7 decreto legislativo 171/16; 5-bis del decreto legislativo 502/92 e del principio di leale collaborazione.

a) L'art. 3, nel consentire la nomina e la revoca anche dei commissari straordinari, già nominati dal Presidente della Regione Calabria previa deliberazione di Giunta, ex art. 20 L.R. 29/02, solo nella Regione Calabria, viola gli articoli 117, comma 3, e 121 Cost. e 7 decreto legislativo 171/16 perché introduce norma non di principio, ma di dettaglio, in materia di legislazione concorrente, ed in relazione ad istituto mai disciplinato dallo Stato prima, ma già normato dal legislatore regionale (si vedano le sentenze di codesta ecc.ma Corte numeri 190/17, punto 6 «Considerato in diritto» - proprio relativa alla Regione ricorrente - e 87/19, punti 4.2 ss. «Considerato in diritto»).

b) L'art. 6, comma 1, del decreto-legge - come già sopra esposto - inibisce in radice agli Enti del Servizio sanitario della Regione di avvalersi della centrale di committenza S.U.A., demandando ogni attività a Consip ovvero ad altre centrali di committenza regionali per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, superiori alle soglie comunitarie, con facoltà di avvalersi del Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per la Sicilia-Calabria; il comma 4, per alcuni progetti di edilizia sanitaria da finanziare ai sensi dell'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, prevede che gli Enti del S.S.N. possono avvalersi, previa convenzione, di Invitalia S.p.A. quale centrale di committenza, nonché delle altre strutture previste all'uopo da disposizioni di legge: ciò determina la lamentata violazione degli articoli 117, comma 3, e 121 Cost.

La Stazione unica appaltante è stata istituita nel lontano 2007 (L.R. 26/07), prevedendo all'art. 1, comma 1, come obbligatorio il ricorso alla S.U.A. - tra gli altri - per gli enti appartenenti al S.S.N.: tale previsione, non è mai oggetto di impugnazione, ed anzi venne espressamente lodata nel ricorso a suo tempo proposto dal Governo avverso altre disposizioni della medesima legge, in quanto ritenuta idea virtuosa in un panorama connotato da frammentazione delle stazioni appaltanti, e particolarmente opportuna «in un contesto territoriale del quale sono noti gli enormi rischi di condizionamento e di alterazione» «testuale dal ricorso dell'Avvocatura generale, che si produce, e dichiarato estinto da codesta ecc.ma Corte con ordinanza 48/09».

Pare evidente quindi che lo Stato abbia emanato norma non di principio, ma di dettaglio in materia di legislazione concorrente (v., esattamente in termini sulla competenza regionale, la sentenza

di codesta ecc.ma Corte n. 43/11, punti 4 e 5 «Considerato in diritto»).

c) Il comma appena indicato contrasta anche con l'art. 81, comma 4, Cost.: come già sopra esposto sub 2 f), per contenere i costi e' stato predeterminato in sede di Piano di rientro un abbattimento dei costi per il ricorso alla S.U.A., mentre il ricorso ad altre Stazioni appaltanti - compresa Consip - avviene senza limiti di costo, mentre codesta ecc.ma Corte, sin dalla pronuncia n. 214/12, ha sempre rimarcato la necessita' che la stima della copertura della spesa sia fatta «in modo credibile», il che, con tutta evidenza, non riguarda tale disposizione, che risulta totalmente priva di copertura finanziaria.

d) L'art. 6, comma 3, prevede che il commissario predisponga un Piano triennale straordinario di edilizia sanitaria e di adeguamento tecnologico della rete di emergenza, della rete ospedaliera e della rete territoriale della Regione, e che con l'approvazione del Piano sono revocate le misure già adottate in contrasto con la nuova programmazione; nella Relazione tecnica si legge che gli interventi ricompresi nel Piano potranno essere individuati tra quelli di cui all'art. 20 legge n. 67/88 in materia di ristrutturazione edilizia ed ammodernamento tecnologico, nel cui ambito, debbono inserirsi anche gli interventi previsti dalla delibera CIPE n. 16 dell'8 marzo 2013, a valere sulle risorse rese disponibili dall'art. 2, comma 69, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. Altre linee di finanziamento sono, infine, quelle disposte dall'art. 71 della legge 448/1998 e dall'art. 1, commi 602-603 della legge 232/2016.

La norma lede l'art. 81, comma 3, Cost., in quanto prevede, per il tramite del Piano, l'impiego di risorse «al di fuori degli interventi programmati» (Corte costituzionale, sentenza n. 172/18); lede inoltre gli articoli 5 e 120 Cost. ed il principio di leale collaborazione, per come concretamente declinato in materia dall'art. 5-bis decreto legislativo 502/92, nonché dall'art. 115 decreto legislativo 112/98, che prevede che gli accordi di programma in materia di ristrutturazione edilizia ed ammodernamento tecnologico debbano necessariamente passare «previa intesa» con la Conferenza Stato Regioni, mentre la norma interviene non solo in via del tutto unilaterale e senza alcuna forma di confronto, ma incide dichiaratamente anche sugli accordi già in atto, che verranno automaticamente revocati se ritenuti in contrasto col Piano approvato unilateralmente dallo Stato.

e) L'art. 8, in combinato disposto con l'art. 14, comma 2, impone di mettere a disposizione dei diversi soggetti già sopra dettagliatamente esposti sub 2 g): cio' determina la macroscopica violazione degli articoli 117, comma 4, e 121 Cost., in quanto tale combinato disposto incide, in maniera pesantissima, in materia di competenza legislativa residuale regionale «ordinamento ed organizzazione amministrativa regionale - v., da ultimo Corte costituzionale, sentenza n. 191/17» in ordine all'organizzazione degli uffici regionali, che rischia di venire devastata da tale impatto, totalmente indeterminato quanto ad organizzazione del lavoro, numero di persone ed ore di servizio del personale regionale, possibile occupazione di spazi degli uffici regionali e gestione del parco mezzi regionali, che tutti i vari soggetti indicati nella norma potrebbero «rivendicare» senza limite alcuno.

f) L'art. 15, comma 2, infine, prevede che «I direttori generali degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria eventualmente nominati dalla Regione nei trenta giorni anteriori alla data di entrata in vigore del presente decreto cessano dalle loro funzioni dall'entrata in vigore del presente decreto. Sono, in ogni caso, revocate le procedure selettive dei direttori generali in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto»: anche in questo caso, intervenendo solo nella Regione Calabria sui poteri regionali disciplinati dagli articoli 20 L.R. 29/02 e 14 L.R. 11/04, la norma

viola gli articoli 117, comma 3, e 121 Cost. e 7 decreto legislativo 171/16 perche' introduce norma non di principio, ma di dettaglio, in materia di legislazione concorrente.

4) Violazione art. 81 Cost.; 8 decreto legislativo 171/16 ed il principio di leale collaborazione.

In ordine al presente motivo di ricorso, pur essendo nota la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte che afferma che nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in riferimento a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze legislative, salva ipotesi di violazione di questi che comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, e previa indicazione delle specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione, si ritiene di segnalare che il presente caso e' un unicum, in quanto le norme impugnate sono espressamente dirette ad incidere sulla sola Regione ricorrente.

Cio' detto, gli articoli 3, 8, 9 e 14 del decreto impugnato generano nuove spese, non oggetto di adeguata copertura: sul punto si veda quanto appresso dettagliato.

a) Innanzi tutto, tutti gli articoli impugnati contrastano con il principio di leale collaborazione, in quanto l'art. 8 del decreto legislativo 171/16 aveva previsto che dalla modifiche di settore non sarebbe dovuta sopravvenire nessuna nuova spesa: il mancato previo raggiungimento di intesa in sede di Conferenza su tali nuovi oneri determina la lamentata violazione.

Tutte le norme impugnate incidono sulle competenze regionali, in materia di legislazione concorrente (tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica), e l'art. 8 anche in materia di competenza residuale (ordinamento e organizzazione amministrativa regionale); le ragioni delle lamentate lesioni sono la privazione del potere presidenziale di nomina di commissari delle aziende (art. 3), l'imposizione di indiscriminata «messa a disposizione» dell'intera macchina amministrativa regionale anche a soggetti diversi dal commissario ad acta (art. 8 e 14, comma 2), e la previsione di attivita' ispettive ulteriori rispetto a quanto gia' stabilito nel Piano di rientro (art. 9).

b) L'art. 3 e l'art. 14, comma 1, stabiliscono di determinare la copertura finanziaria mediante la riduzione di fondo speciale, ripartiti i 18 mesi di durata su due esercizi in quota paritaria per ciascun anno, 2019 e 2020: il combinato disposto lede l'art. 81, comma 4, Cost., in quanto la copertura - v. art. 3, comma 5 e Relazione tecnica, p. 12, ove si legge che «dovra' essere ripartita sui due esercizi finanziari di riferimento (2019 e 2020) per una quota pari a nove mesi per esercizio. Sulla base di quanto detto si ottiene, pertanto, un impegno massimo di spesa pari ad euro 472.500 per ciascuno dei due esercizi finanziari considerati» - e' stata calcolata ipotizzando che i 18 mesi sarebbero stati ripartiti esattamente tra i due anni 2019 e 2020, e che non tutti i commissari sarebbe stati nominati fuori Regione.

Sul punto, il commissario «v. articolo allegato» ha gia' chiarito che i commissari straordinari verranno tutti da fuori Regione, il che esclude la possibile riduzione del costo; cio' detto, la normativa impugnata e' entrata in vigore il 2/5, e cio' dimostra l'erroneita' del calcolo effettuato, il che, considerando che per il 2020 la quota sara' certamente maggiore, fornisce la prova dell'incerta copertura finanziaria «anzi, fornisce la prova della certa mancanza di copertura parziale» per l'anno 2020 qui denunciata.

Come gia' sopra dedotto, la norma impugnata incide sulle competenze regionali, in materia di legislazione concorrente (tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica); le ragioni delle lamentate lesioni risiedono nella privazione del potere della Giunta di nomina di commissari delle aziende (art. 20, comma 2, L.R. 29/02).

c) Identica censura rispetto a quella appena sviluppata sub b) viene mossa agli articoli 9 e 14, c., che risultano afflitti dalla medesima incertezza nella copertura.

d) Infine, l'art. 8, comma 4, prevedendo la compensazione degli effetti dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione Agenas mediante la riduzione del Fondo per la compensazione, non prevedendo una compensazione integrale, ma solo parziale, determina la lamentata violazione dell'art. 81, comma 4, Cost. Istanza di sospensione.

La Regione intende avanzare istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate, sussistendo il rischio di irreparabile pregiudizio sia all'interesse pubblico che all'ordinamento della Repubblica, richiesti dall'art. 35 legge 87/53.

Quanto al fumus, la evidente fondatezza dei motivi sopra estesi concorre a dimostrare la sussistenza del requisito.

Quanto al periculum, la perdurante operativita' delle norme impugnate - che la chiesta sospensione puo' rimuovere, espungendole seppur temporaneamente dall'ordinamento, e attenuando cosi' la condizione di precarieta' che caratterizza la situazione attuale - comporta una situazione di evidente illegittimita' dell'attivita' dell'attuale commissario e dei soggetti che saranno dallo stesso nominati (v. argomenti da Corte costituzionale, ordinanza 7 aprile 2006, n. 152), commissario che, peraltro, prosegue nell'adottare provvedimenti.

Istanza di abbreviazione termini e riunione.

Ove il sig. Presidente non ravvisi l'urgenza di provvedere - ex art. 21 Norme integrative - sull'istanza di sospensione sopra avanzata, si chiede che il sig. Presidente voglia abbreviare i termini processuali in modo da consentire la trattazione del presente ricorso prima della scadenza del termine per la conversione in legge del decreto-legge impugnato, nonche' anticipare la trattazione del ricorso n. 1/19 gia' sopra richiamato, al fine di disporre - ex art. 22 Norme integrative - l'eventuale trattazione alla medesima udienza.

P.Q.M.

Pertanto si insiste perche' l'adita Corte costituzionale voglia, per le ragioni sopra espresse, dichiarare - previa sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate - l'illegittimita' costituzionale degli articoli impugnati, nei limiti dell'impugnazione proposta, per violazione degli articoli della Costituzione e delle altre norme di principio indicati nel corpo del ricorso, nonche' del principio di leale collaborazione, il tutto con abbreviazione dei termini del presente ricorso, ed anticipazione della trattazione del ricorso n. 1/19 Reg. Ric. Enti al fine di consentire la trattazione di entrambi alla medesima udienza, ex art. 22 delle Norme integrative.

Con richiesta al sig. Presidente di voler autorizzare - ai sensi dell'art. 21 delle Norme integrative - l'audizione del difensore della Regione ricorrente nella Camera di consiglio che verra' fissata per la discussione dell'istanza di sospensione avanzata unitamente al presente ricorso.

Si producono, unitamente ai documenti richiamati nel corpo del ricorso come prodotti, D.G.R. n. 181/19 che autorizza la proposizione del ricorso, e decreto del coordinatore dell'Avvocatura di indicazione difensore.

Salvis Juribus

Avvocato: Naimo

