

Il Principio di leale collaborazione come parametro di costituzionalità nella più recente giurisprudenza costituzionale sui Piani di rientro sanitari*

Andrea Patanè**

SOMMARIO: 1. La vincolatività della normativa sui Piani di rientro e l'interpretazione della giurisprudenza costituzionale. – 2. La giurisprudenza costituzionale del 2020 sui Piani di rientro tra conferme degli orientamenti consolidati e novità sul principio di leale collaborazione. – 3. Considerazioni sul parametro della leale collaborazione utilizzato dalla Corte costituzionale nella giurisprudenza sui Piani di rientro alla luce della sentenza n. 217 del 2020.

ABSTRACT:

L'istituto dei Piani di rientro è stato introdotto nell'ordinamento italiano dalla legge 30 dicembre 2004 n. 411; da quel momento sono stati sottoscritti svariati accordi tra lo Stato e le Regioni interessate da un deficit di bilancio e dal mancato rispetto dei Livelli essenziali di assistenza. La Corte costituzionale è stata chiamata in più occasioni a giudicare le leggi regionali in contrasto con gli accordi sottoscritti giungendo, a far data dalla sentenza Corte cost. n. 100 del 2010, a sancire la violazione del principio in materia di coordinamento della finanza pubblica per tutte quelle norme regionali in contrasto con il Piano sottoscritto. Nondimeno la Corte ha talvolta utilizzato il parametro del Principio di leale collaborazione per valutare le norme in contrasto con gli accordi sottoscritti, con una prevalenza, tuttavia, del primo parametro rispetto a quest'ultimo. Con la sentenza Corte cost. n. 217 del 2020, la Corte torna a riflettere sul Principio di leale collaborazione come parametro prevalente nella valutazione di incostituzionalità di norme regionali in contrasto con il Piano sottoscritto.

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

** Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; avvocato nel foro di Catania; andrea.patane@unicatt.it.

The law of 30 December 2004 n. 411 introduced the health reimbursement plan in Italy. The Italian Regions sign an agreement with the state. The Italian Constitutional Court has judged these agreements in several of its judgments. Many times, the Constitutional Court has declared regional laws contrary to the agreement signed by the Regions with the State. There are two parameters used by the Constitutional Court. The first parameter is the coordination of public finance. This is contained in art. 117 of the Italian Constitution. The second parameter is that of loyal cooperation. With sentence no. 217 of 2020, the Constitutional Court uses the parameter of loyal cooperation to evaluate regional laws. This paper discusses this ruling and the loyal collaboration between the State and the Regions.

1. La vincolatività della normativa sui Piani di rientro e l'interpretazione della giurisprudenza costituzionale

La tematica in argomento va inquadrata all'interno della disciplina sui programmi operativi di riorganizzazione, di riqualificazione, di potenziamento del Servizio sanitario regionale (Piani di rientro) che è presente nell'ordinamento a far data dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Dopo l'entrata in vigore della legislazione sui Piani di rientro la Corte costituzionale si è pronunciata più volte sulla vincolatività dell'Accordo sottoscritto tra lo Stato e le Regioni e della sua collocazione nel sistema delle fonti¹.

L'orientamento della giurisprudenza costituzionale si è nel tempo consolidata sulla qualificazione della legislazione sui Piani di rientro in quanto attuazione del «*principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica*». Il Giudice delle leggi si è però anche interrogato sull'applicazione del Principio di leale collaborazione dopo la sottoscrizione del Piano e dunque come parametro da utilizzare nel valutare gli atti normativi e amministrativi della Regione in eventuale contrasto con il Piano sottoscritto².

L'occasione per tornare a riferire di quest'ultimo parametro utilizzato dalla Corte nella giurisprudenza sui Piani di rientro è data dalle più recenti pronunce in materia.

Facendo un passo indietro si può rilevare che la prima decisione che ha attribuito il carattere di forte vincolatività all'Accordo tra lo Stato e la Regione, in forza della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e successive modifiche è la sentenza Corte cost. n. 100 del 2010³.

¹ Vedi D. PARIS, *Il Titolo V alla prova dei Piani di rientro: delegificazione dei principi fondamentali e asimmetria fra Stato e Regioni nel rispetto delle procedure di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2014, pp. 203 ss.

² Per una ricostruzione della giurisprudenza della Corte che tiene conto delle due argomentazioni vedi E. GRIGLIO, *La legislazione regionale alla prova dei Piani di rientro dai disavanzi sanitari: possibile la ratifica, non la conversione in legge, del piano*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3, 2012, pp. 2 ss. Un profilo che viene in rilievo è da individuare nella sottoscrizione del Piano da parte della Giunta regionale, senza che vi sia un'approvazione dei vincoli da parte del Consiglio regionale.

³ In suddetta pronuncia, lo Stato ha sollevato la questione di costituzionalità in merito alla legge regionale Campania, 28 novembre 2008 n. 16, adducendo come argomentazione che le disposizioni della legge regionale, prevedendo l'affidamento incondizionato di nuove consulenze e l'obbligo delle Aziende sanitarie locali di indire concorsi per l'assunzione

La C. ha ritenuto che «la norma dello Stato che assegna a tale Accordo carattere vincolante, per le parti tra le quali è intervenuto, può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica»⁴. Posto l'Accordo sottoscritto tra la Regione e lo Stato e considerato l'articolo 1, co. 796, lettera b) della legge n. 296 del 2006, che condiziona il Piano di rientro alla possibilità di un trasferimento di risorse nei confronti della Regione,⁵ la Corte qualifica il contenuto del Piano come norma interposta del principio fondamentale in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria espressione, pertanto, della specifica competenza all'uopo riconosciuta allo Stato, dall'art. 117, co. 3, Cost.⁶.

Com'è noto l'articolo 117, co. 3, Cost. sancisce che «sono materie di legislazione concorrente quelle relative (...) al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Il sistema di coordinamento della finanza pubblica trova origine anzitutto nella necessità di garantire tra i diversi livelli di governo un sistema di organizzazione tale per cui si possa realizzare l'obiettivo della corretta allocazione delle risorse e del contenimento della spesa che è stato assunto anche in sede internazionale⁷.

Sulla scorta di queste considerazioni il coordinamento della finanza pubblica è stato individuato dalla giurisprudenza costituzionale come parametro per affermare la vincolatività dei Piani di rientro nell'ordinamento e la loro prevalenza sulla legislazione regionale.

La Corte con la successiva sentenza, n. 141 del 2010⁸, ha integrato quanto già sancito dalla precedente pronuncia del 2010 ed ha statuito che la necessità di «contenere i disavanzi del settore sanitario determina una situazione nella quale l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute e in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario, può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica

di personale, realizzano un impegno di spesa *«in contrasto con il contenuto dell'Accordo stipulato dal Presidente della Regione e dai Ministri della salute e dell'economia ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (...) donde la loro illegittimità costituzionale»*.

⁴ C. cost. n. 100 del 2010, punto 3.2.1 del considerato in diritto.

⁵ Per una lettura sull'erogazione dei finanziamenti tra centro e periferia e sulle conseguenti prestazioni si veda, anche con riferimento ai Piani di rientro sanitari, si veda G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3, 2019, pp. 249 ss.

⁶ Sul punto, M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in *Studi e Interventi*, ISSIRFA, 2013, pp.1 ss.

⁷ Per il principio del coordinamento della finanza pubblica in una chiave internazionale si veda D. CABRAS, *Appunti sul tema del coordinamento della finanza pubblica tra Unione Europea, Stato e Autonomie Locali*, in *Federalismi*, n. 22, 2020, pp. 2 ss. Sull'introduzione degli obblighi internazionali nell'art. 117 Cost. si veda A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc. 4, 2002, pp. 913 ss. Sull'intenzione del legislatore del 2001 e sull'interpretazione degli obblighi internazionali, A. MANGIA, *Ancora sugli obblighi internazionali nel Titolo V*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 4, 2002, pp. 806 ss.

⁸ In merito alle sentenze C. Cost. n. 100 e n. 141 del 2010, si veda G. D'AURIA, *Gli Accordi Stato-regioni sui Piani di rientro dai disavanzi sanitari: quali vincoli per la legislazione regionale (Osserv. a Corte Cost. 23 aprile 2010 n. 141 e 17 marzo 2010 n. 100)*, in *Foro italiano*, n. 10, 2010.

e del contenimento della spesa»⁹. Questo ragionamento della Corte si è poi ripetuto nel corso del tempo a sostegno della tesi della vincolatività per la Regione e che la Corte ha utilizzato per giudicare come incostituzionali le leggi regionali in contrasto con il Piano di rientro¹⁰. Inoltre, la Corte nella sentenza del 2010 ha ritenuto rilevante il principio di leale collaborazione, nell'interpretazione per cui sussiste un obbligo in capo alle Regioni di ridurre il deficit derivante da una cattiva gestione della sanità regionale.

La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla vincolatività per il legislatore è divenuta più stringente anche in seguito all'introduzione della previsione legislativa per cui la Regione si impegna a «rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del richiamato Piano di rientro»¹¹.

Pur avendo introdotto il tema della possibile violazione del principio di leale collaborazione l'orientamento della giurisprudenza costituzionale si è consolidata sulla difesa della legislazione sui Piani di rientro in quanto attuazione del «*principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica*», lasciando solo sullo sfondo la prospettiva del principio di leale collaborazione¹².

Tale orientamento, confermato dalla giurisprudenza successiva¹³, è stato peraltro avallato dalla dottrina maggioritaria, che, pur nel rilievo dell'indubbia ingerenza¹⁴ dei Piani di rientro nell'autonomia (anche legislativa) regionale¹⁵, sia nella fase della predisposizione sia

⁹ Sentenza C. cost. n. 193 del 2007.

¹⁰ *Ex plurimis* C. cost. n. 193 del 2007; C. cost. nn. 123 e 163 del 2011; C. cost. n. 91 del 2012, C. cost. nn. 28, 51, 79, 104 e 180 del 2013; C. cost. n. 278 del 2014, C. cost. n. 172 del 2018. Per una ricostruzione in tal senso T. CERRUTI, *I Piani di rientro dai disavanzi sanitari come limite alla competenza legislativa regionale*, cit. In questa direzione la tesi sostenuta da parte della dottrina è quella per cui il carattere di Accordo, tra lo Stato e le Regioni, con l'obiettivo di voler ridurre il deficit sanitario, ha come conseguenza la realizzazione di una forte limitazione per l'autonomia regionale, che però sarebbe giustificata anche dal carattere di Accordo e dunque caratterizzata dalla volontà della Regione di accettare questa limitazione. In tal senso C. TUBERTINI, *Stato, Regioni e tutela della salute*, in L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2007. Per una ricostruzione delle sentenze della Corte costituzionale, sulle materie di competenza concorrente, nella direzione di una limitazione della legislazione regionale, con riferimento alla materia dei Piani di rientro, in cui si sostiene la tesi di una riduzione dell'autonomia regionale si veda M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Aracne, Roma, 2012.

¹¹ C. cost. n. 325 del 2011.

¹² Per una ricostruzione della giurisprudenza della Corte che tiene conto delle due argomentazioni vedi E. GRIGLIO, *La legislazione regionale alla prova dei Piani di rientro dai disavanzi sanitari: possibile la ratifica, non la conversione in legge, del piano*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3, 2012, pp. 1 ss. Un profilo che viene in rilievo è da individuare nella sottoscrizione del piano da parte della Giunta Regionale, senza che vi sia un'approvazione dei vincoli da parte del Consiglio Regionale.

¹³ La Corte richiama, sul punto, le pronunce C. cost. nn. 139 e 237 del 2009, C. cost. nn. 52, n. 100, n. 141 del 2010; C. cost. n. 78 n. 123, n. 163 del 2011; C. cost. n. 91, n. 131 del 2012; C. cost. n. 28, n. 51, n. 79, n. 104 del 2013; T. CERRUTI, *I Piani di rientro dai disavanzi sanitari come limite alla competenza legislativa regionale*, in *Rivista A.I.C.*

¹⁴ La Corte è più volte intervenuta dimostrando una predisposizione da parte dei Giudici ad accogliere la tesi per cui i Piani di rientro sono uno strumento conforme a Costituzione. Di contro, in alcuni casi, la dottrina ha valutato lo strumento in esame come un limite, per certi aspetti, eccessivo dell'autonomia regionale, così A. PITINO, *Autonomie e Salute*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e Autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014.

¹⁵ G. CARPANI, *I Piani di rientro tra emergenze finanziarie e l'equa ed appropriata erogazione dei LEA*, in R. BALDUZZI (a cura di), *La sanità italiana alla prova del federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, 2012.

della successiva attuazione, sottolinea la costituzionalità tanto dell'accordo Stato-Regioni finalizzato alla riduzione del deficit sanitario, quanto delle conseguenze giuridiche che questo comporta¹⁶.

La Corte è stata chiamata costantemente ad esprimersi sulla legittimità costituzionale delle leggi regionali in conflitto con i Piani di rientro. Negli anni si è consolidato l'orientamento che qualifica il Piano di rientro come parametro vincolante per la legge regionale, talché dalla sua violazione deriva il diretto mancato rispetto dei principi costituzionali.

Una valutazione da parte dei Giudici costituzionali che è stata l'occasione per i giudici della Corte di interpretare più aspetti dei Piani di rientro con particolare riferimento al sistema delle fonti¹⁷.

L'orientamento della Corte è stato peraltro avallato dalla dottrina maggioritaria, che, pur nel rilievo dell'indubbia ingerenza dei Piani di rientro nell'autonomia (anche legislativa) regionale¹⁸, sia nella fase della predisposizione sia della successiva attuazione, sottolinea la costituzionalità tanto dell'accordo Stato-Regioni finalizzato alla riduzione del deficit sanitario, quanto delle conseguenze giuridiche che questo comporta¹⁹.

2. La giurisprudenza costituzionale del 2020 sui Piani di rientro tra conferme degli orientamenti consolidati e novità sul principio di leale collaborazione

Nel 2020 la giurisprudenza costituzionale ha confermato il proprio orientamento sulla vincolatività nell'ordinamento dei Piani di rientro sanitari e della conseguente violazione costituzionale delle leggi regionali in contrasto con quanto previsto dai programmi operativi. Sono due le sentenze che nell'ultimo anno concernono i Piani di rientro sanitari: le nn. 130 e 217 del 2020. In particolare, la seconda merita di essere segnalata perché il Giudice

¹⁶ R. BALDUZZI, *Una proposta che coniuga l'autonomia con la coerenza di sistema*, in *Monitor*, n. 27, 2010, «Il suo inserimento nel sistema appare ormai consolidato ed esente da dubbi radicali di compatibilità costituzionale». La questione dell'importanza nell'interpretazione della ratio dei principi fondamentali si comprende in quanto il coordinamento della finanza pubblica è materia di competenza concorrente, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali. Ed è così condivisibile l'interpretazione effettuata, già prima della riforma del Titolo V, per cui «l'aggettivo fondamentale sta a significare che questi principi se da un lato non sono i principi generali dell'ordinamento giuridico che limitano la potestà legislativa primaria, dall'altro non sono nemmeno qualsiasi norma statale» così M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali*, Giappichelli, Torino, 1992.

¹⁷ Per una ricostruzione delle sentenze della Corte costituzionale, sulle materie di competenza concorrente, nella direzione di una limitazione della legislazione regionale, con riferimento alla materia dei Piani di rientro, in cui si sostiene la tesi di una riduzione dell'autonomia regionale si veda M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Aracne, Roma, 2012.

¹⁸ G. CARPANI, *I Piani di rientro tra emergenze finanziarie e l'equa ed appropriata erogazione dei LEA*, in R. BALDUZZI, (a cura di), *La sanità italiana alla prova del federalismo fiscale*, cit.

¹⁹ R. BALDUZZI, *Una proposta che coniuga l'autonomia con la coerenza di sistema*, in *Monitor*, n. 27, 2010, «Il suo inserimento nel sistema appare ormai consolidato ed esente da dubbi radicali di compatibilità costituzionale».

delle leggi ha utilizzato il parametro della violazione del principio di leale collaborazione nella legislazione sui Piani di rientro sanitari.

Con la prima delle due, la n. 130 del 2020, la Corte si è espressa sul ricorso dello Stato avverso la legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24²⁰. Il ricorso ha avuto ad oggetto l'erogazione dell'indennità vitalizia e chilometrica in favore di assistiti affetti da gravi forme di talassemia a fondi di natura sanitaria. Nel ricorso lo Stato ha censurato la norma perché in violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost.²¹, dal momento che il finanziamento di tale indennità costituirebbe un livello ulteriore d'assistenza che la Regione, in piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può garantire. La Regione Siciliana conosceva la posizione critica dello Stato sulla previsione dell'indennità vitalizia in favore di pazienti affetti da gravi talassemie²². Tuttavia, con legge, la Regione²³ ha autorizzato le spese per le indennità di talassemia unitamente a quelle per l'indennità in favore di pazienti affetti dalla sindrome di Hansen aumentando poi le risorse all'uopo stanziare²⁴.

La Corte costituzionale ha ritenuto fondato il ricorso con riferimento all'art. 117, co. 3, Costituzione in quanto la misura di sostegno in favore di pazienti affetti da talassemia²⁵, costituisce una forma di assistenza sanitaria ulteriore rispetto a quella prevista per la medesima categoria di pazienti dalla normativa statale in materia di livelli essenziali d'assistenza. Secondo la Corte costituzionale, l'indennità vitalizia, percepita dagli assistiti in forma di erogazione mensile, e l'eventuale indennità chilometrica rappresentano delle prestazioni di ulteriore assistenza.

Secondo il Giudice delle leggi il programma operativo di consolidamento e sviluppo della Regione Siciliana²⁶ (che è successivo ed integra il Piano di rientro) è da considerarsi espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è

²⁰ In particolare, dell'art. 2, co. 28, della legge sulle variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020.

²¹ Quest'ultimo in relazione all'art. 1, co., 174, della legge 30 dicembre 2004 n. 311, nonché all'art. 117, co. 2, lettera m), anche in riferimento al d.P.C.m. 12 gennaio 2017 sulla definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

²² Nella propria ricostruzione la difesa erariale sostiene che in occasione delle riunioni del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (Comitato LEA) nel 2016, e successivamente nel 2018, lo Stato aveva rivolto rilievi specifici alla Regione, in quanto quest'ultima, pur eseguendo misure di rientro dal disavanzo sanitario, riferiva le spese per l'indennità a fondi regionali per la tutela della salute.

²³ Della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8, Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018.

²⁴ La Corte rileva come la Regione abbia proceduto con l'introduzione dell'art. 2, co. 28, della legge regionale n. 24 del 2018, a disporre un incremento, pari a 1.046 migliaia di euro, sulla medesima Missione.

²⁵ Istituita con legge della Regione siciliana 1° agosto 1990, n. 20 e rubricata Interventi in materia di talassemia e rifinanziata con gli articoli 31, co. 2, della legge regionale siciliana n. 8 del 2018 e con l'art. 2, co. 28, della legge regionale Siciliana n. 24 del 2018, impugnato dallo Stato dinanzi la Corte costituzionale.

²⁶ Adottato ai sensi dell'art. 15, co., 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con legge 7 agosto 2012, n. 135, in continuità con il Programma operativo 2010-2012 e 2013-2015.

adottato per la prosecuzione del Piano di rientro. Di contro la norma della Regione siciliana aggiunge una corresponsione monetaria mensile al beneficio, derivante dal risparmio delle quote di compartecipazione alla spesa sanitaria normalmente a carico dell'utenza, che già la normativa statale riconosce alle persone affette da tali patologie.

Il profilo di maggiore interesse di questa prima sentenza del 2020 si individua nella considerazione per cui la Corte ribadisce che ritiene vincolanti non soltanto i Piani di rientro, ma altresì i Programmi di consolidamento, funzionali al raggiungimento di obiettivi ancora non realizzati in esecuzione delle precedenti misure. La Corte ha sancito che questi programmi, per consequenzialità logica e sistematica, non possano essere violati dalle norme regionali.

Secondo quanto ritengono i Giudici della Corte, la Regione deve occuparsi di destinare le risorse disponibili all'integrale e soddisfacente erogazione dei livelli essenziali d'assistenza sanitaria²⁷ e deve adottare le disposizioni normative al fine di eseguire le misure tendenti alla riduzione del disavanzo.

Per questo motivo la Corte ha ribadito l'«effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale». In conclusione, le spese ulteriori rispetto a quelle destinate all'adeguato finanziamento delle prestazioni sanitarie essenziali da parte della Regione Siciliana violano, secondo la Corte, i principi che regolano le materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica²⁸. Il ragionamento della Corte si conclude con l'accoglimento del primo motivo di ricorso che assorbe le altre censure.

La seconda delle sentenze del 2020 è la n. 217 e merita di essere segnalata per la sua peculiarità in ordine alle argomentazioni utilizzate dalla Corte con riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione rispetto al consolidato orientamento sulla violazione dell'art. 117 Costituzione da parte delle leggi regionali in contrasto con il Piano di rientro. Nel ricorso in argomento lo Stato ha promosso la questione di legittimità costituzionale di alcuni articoli della legge di stabilità della Regione Lazio²⁹ i quali prevedevano la realizzazione di un «hub per la gestione di situazioni di emergenza sanitaria». Lo scopo di questa norma era la realizzazione di strutture sanitarie (per un totale di 500.000 euro) per il miglioramento dell'erogazione dei servizi sanitari nella zona del Comune di Anagni. Secondo

²⁷ Sempre nel 2020, nella sentenza C. cost. 62 del 2020, il Giudice delle leggi ha ritenuto che la Costituzione, insieme alle norme attuative dei suoi principi, qualifica «il diritto alla salute come diritto sociale di primaria importanza e ne conforma il contenuto attraverso la determinazione dei LEA, di cui il finanziamento adeguato costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare prestazioni direttamente riconducibili al fondamentale diritto alla salute». Nel bilancio della Regione Siciliana occorre, dunque, prevedere risorse finanziarie «complessivamente pari alla corretta quantificazione dei LEA e le correlate spese [devono] essere integralmente vincolate all'erogazione dei predetti livelli essenziali».

²⁸ Sentenza C. cost. n. 82 del 2015, nonché, *ex multis*, sentenza C. cost. nn. 62 e 151 del 2017; sentenza n. 159 del 2018.

²⁹ Tra gli altri, degli artt. 4, co. 25, 9 e 19 della legge Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13, legge di Stabilità regionale 2019.

la norma regionale la necessità di erogare tali somme è da individuare nella constatazione di una condizione emergenziale nella citata zona.

Per meglio comprendere il quadro giuridico si precisa che la Regione Lazio, al momento del ricorso, aveva sottoscritto con lo Stato un Piano di rientro e successivamente³⁰, dal luglio 2008, era stato nominato un Commissario ad Acta per l'attuazione del suddetto Piano. Ciò premesso, a seguito dell'entrata in vigore della legge di stabilità della Regione Lazio lo Stato ha ritenuto, così come espressamente indicato nelle argomentazioni della difesa erariale che la norma «si pone in contrasto con le competenze del Commissario ad acta per il Piano di rientro».

Secondo parte ricorrente le disposizioni normative in violazione delle competenze del Commissario sono ritenute dallo Stato una violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione. La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione di costituzionalità.

Per inquadrare il tema oggetto della questione è anzitutto necessario precisare che il Piano di rientro della Regione Lazio stabilisce che la Regione non può predisporre l'apertura di nuove strutture per l'offerta dei servizi ospedalieri in modo autonomo. Il Programma operativo distintamente si riferisce alle strutture di emergenza, affermando come queste possano essere aperte soltanto in concomitanza con la chiusura o l'accorpamento di altre. Ciò posto la Corte rileva che è assodato che l'apertura di un nuovo hub di emergenza dovesse spettare al Commissario ad acta e che non potesse essere stabilito attraverso una norma regionale all'interno della legge di stabilità.

La difesa della Regione pone alla Corte un'eccezione rispetto alla tesi della difesa erariale, sostenendo che la norma è temporaneamente sottoposta ad una sospensione di efficacia in quanto condizionata alla compatibilità con il Piano di rientro.

Difatti, la norma regionale prevede che «le disposizioni di cui al presente comma si applicano in quanto compatibili con le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione e con quelle dei programmi operativi di cui all'art. 2, co. 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191». Tuttavia, la Corte ha confermato, come già in altre occasioni³¹, che clausole di salvaguardia di questo tipo sono «inidonee allo scopo di preservare dal vizio di incostituzionalità le norme legislative regionali» in contrasto con le competenze del commissario *ad acta*.

Ciò rilevato il Giudice delle leggi individua un contrasto tra la norma impugnata e l'art. 120 Costituzione argomentando la violazione del principio di leale collaborazione in una chiave più accentuata rispetto alla passata giurisprudenza sui Piani di rientro. Come già

³⁰ In attuazione dell'art. 4 del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale) convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222.

³¹ Si veda Sentenza C. cost. n. 199 del 2018 e n. 28 del 2013.

stabilito in passato, il Piano di rientro è vincolante per la Regione in virtù delle disposizioni legislative che hanno introdotto l'istituto dei Piani di rientro³².

Il profilo che però merita una particolare attenzione attiene alla considerazione per cui la Corte ritiene che la legge regionale del Lazio sia intervenuta direttamente su un oggetto rientrante nella programmazione del piano di rientro e dunque nelle competenze del commissario ad acta nominato per attuare il Piano di rientro della Regione Lazio.

Per questo motivo, tale norma regionale, è da ritenersi in contrasto con il principio di leale collaborazione da cui ne deriva che la Regione non debba interferire con le funzioni del commissario ad acta nell'azione che questo pone in essere per l'attuazione del Piano. Per questo motivo la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge regionale Lazio n. 13 del 2018.

3. Considerazioni sul parametro della leale collaborazione utilizzato dalla Corte costituzionale nella giurisprudenza sui Piani di rientro alla luce della sentenza n. 217 del 2020

La sentenza C. cost. n. 217 del 2020 è caratterizzata dalla prevalenza del parametro della leale collaborazione. La Corte costituzionale coglie l'occasione del ricorso in esame per sottolineare alcuni profili del rapporto tra lo Stato e le Regioni all'interno della complessa vicenda dell'attuazione dei Piani di rientro. Il Giudice delle leggi, richiamando una sua risalente giurisprudenza³³, pone in evidenza come il principio di leale collaborazione deve sempre «governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contenimento dei rispettivi interessi». Nei ricorsi dinanzi alla Corte il parametro della leale collaborazione è stato sempre utilizzato a parti invertite.

Non è inusuale, nei ricorsi dello Stato avverso le norme regionali in contrasto con i Piani di rientro, di registrare che anche le Regioni abbiano contestato la violazione del principio di leale collaborazione. Nello specifico le Regioni ritengono che la legislazione statale a fondamento degli Accordi e della successiva possibilità di nominare il Commissario ad acta

³² Il carattere vincolante per la Regione (anche qualora agisca con legge) del Piano di rientro è stabilito direttamente dalla legge per le disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2007, in particolare all'art. 1, co. 796, lettera b) della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e art. 2, co. 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, che vieta altresì ogni interferenza della Regione con le competenze del commissario ad acta regolate dall'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007 e dall'art. 2, comma 83, della legge n. 191 del 2009.

³³ Sentenza C. cost. n. 242 del 1997.

non preveda «alcun meccanismo di coinvolgimento della Regione e/o della Conferenza Stato Regioni» e di conseguenza violi il principio di leale collaborazione³⁴.

Sul punto il Giudice delle leggi ha tuttavia statuito che la disciplina dei Piani di rientro sia improntata su un costante confronto collaborativo tra il livello statale e quello regionale³⁵. La Corte costituzionale ha costantemente dichiarato infondate le questioni che attengono alla violazione del principio di leale collaborazione con riferimento alla denunciata mancata consultazione delle Regioni³⁶.

Diversamente dall'orientamento fin qui consolidato la Corte, nella sentenza C. cost. n. 217 del 2020, ha utilizzato il parametro del principio di leale collaborazione per una prospettazione differente.

La Corte ha preso in esame la norma della Regione Lazio ponendo in risalto la necessità che la Regione, vista la situazione di vigenza del Piano di rientro, debba rispettare il principio della leale collaborazione.

Il carattere vincolante dei Piani di rientro per le Regioni è stabilito con legge³⁷ e vieta ogni interferenza da parte della Regione sulle competenze del commissario *ad acta*. La Corte ricostruisce come abbia dichiarato costituzionalmente illegittime le leggi regionali che si sovrapponevano alle prerogative del commissario o contrastavano con il Piano di rientro³⁸. Per questo motivo una legge regionale che interviene direttamente su un oggetto rientrante nella programmazione del Piano di rientro e nelle competenze del commissario *ad acta* è da considerarsi in palese violazione del principio di leale collaborazione il quale esige che la Regione non interferisca con lo svolgimento delle funzioni del commissario e non ostacoli il perseguimento di quanto previsto dal programma operativo degli Accordi. Diversamente da quanto sostenuto dalla Regione Lazio, la previsione formale di una clausola di salvaguardia in evidente contrasto con la puntuale autorizzazione di spesa disposta con la stessa norma finisce per avvalorare, con la sua ambiguità, la lesione del dovere di leale collaborazione. Secondo l'argomentazione della Corte se la Regione Lazio nel momento in cui ha adottato la norma impugnata era nella condizione di comprendere la sua violazione rispetto al Piano, tanto da prevederne una clausola di salvaguardia. Ciò avrebbe dovuto indurre la Regione ad optare per l'esplicita rinuncia alla spesa nel rispetto del principio che la Corte ritiene invece violato.

³⁴ Si tenga altresì conto come alcune situazioni di fatto influenzino anche il legislatore. Il riferimento è al recente Decreto-legge 10 novembre 2020 n. 150, cosiddetto Decreto Calabria, il quale, da una prima lettura, sembra avere rafforzato i poteri della funzione commissariale e dunque avere sbilanciato nei confronti dello Stato il peso nell'assunzione di scelte in tema di sanità nelle Regioni in Piano di rientro, questo a discapito proprio del principio di leale collaborazione.

³⁵ Sentenza C. cost. n. 200 del 2019.

³⁶ *Ex multis*, C. cost. n. 237 del 2009; n. 361 del 2010; n. 78 del 2011; n. 219 del 2013; n. 249 del 2015; n. 125 del 2015; n. 251 del 2016; n. 192 del 2017; n. 73 e 103 del 2018; C. cost. n. 200 del 2019.

³⁷ Art. 1, co. 796, lettera b) della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», e art. 2, co. 80 e 95, della legge n. 191 del 2009; dall'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007 e dall'art. 2, co. 83, della legge n. 191 del 2009.

³⁸ Da ultimo, sentenze C. cost. n. 177 e n. 166 del 2020, n. 247, n. 199 e n. 117 del 2018.

Il parametro della leale collaborazione incrocia quello del coordinamento della finanza pubblica all'interno delle valutazioni per inquadrare l'istituto dei Piani di rientro, in quanto la Regione, in attuazione di questo principio, non deve interferire con l'attuazione dei Piani di rientro sottoscritti con lo Stato.

La Corte ricorda, nella sentenza in argomento, che il principio di leale collaborazione non si può che tradurre in doveri e aspettative di informazione, di previsione di strumenti di raccordo e, in generale, di comportamenti realmente collaborativi, corretti e non ostruzionistici, in definitiva, appunto, leali che non possono che essere reciproci. D'altronde se due parti, la Regione e lo Stato, sottoscrivono un Accordo da cui ne scaturisce un programma operativo è ragionevole ritenere che se uno dei due attori non rispetta quanto si è impegnato a fare non si possa che ritenere violato, perlomeno, il principio di leale collaborazione.

È ragionevole, di contro, considerare che l'esercizio del coordinamento si debba esercitare mediante un coinvolgimento dei soggetti interessati³⁹. Un'interpretazione accolta anche dalla Corte costituzionale che è addivenuta alla conclusione per cui, in materia di coordinamento della finanza pubblica, la mancata adozione di strumenti, per il coinvolgimento delle Regioni, sono da considerare come una lesione del principio di leale collaborazione⁴⁰.

La sentenza Corte cost. n. 217 del 2020 ripropone il tema del parametro della leale collaborazione nel rapporto tra lo Stato e le Regioni nell'attuazione del programma per il rispetto dei Piani di rientro sanitari. Un tema di certo non secondario nell'inquadramento dell'istituto nell'impianto costituzionale.

Sull'applicazione del principio di coordinamento della finanza pubblica non sono mancate interpretazioni nel senso per cui lo Stato avrebbe esercitato il proprio potere in modo non del tutto conforme all'impianto costituzionale fondato sul principio di leale collaborazione⁴¹. Il ragionamento è quello per cui lo Stato, dovendo agire in un contesto emergenziale e dovendo far fronte alle modifiche imposte dal ciclo economico, abbia esercitato, con determinazione, la competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica, realizzando in alcuni casi politiche di ricentralizzazione⁴².

³⁹ In tal senso, autorevole dottrina, ha ritenuto che il coordinamento possa sussistere nella misura in cui vi sono dei soggetti autonomi che, permanendo in una condizione di piena autonomia, devono però essere coordinati al fine di raggiungere un'unità di indirizzo, così V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962.

⁴⁰ In dettaglio, nella sentenza C. cost. n. 139 del 2009 la Corte ha statuito che «ove si ritenesse di ravvisare la sussistenza della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., le norme denunciate integrerebbero una lesione del principio di leale collaborazione, non essendo stati predisposti strumenti adeguati di coinvolgimento regionale».

⁴¹ In tal senso la ricostruzione sistematica del nuovo dettato costituzionale L. ANTONINI, *I principi di coordinamento del federalismo fiscale*, in *Id.* (a cura di), *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Giuffrè, Milano, 2005.

⁴² La tesi è quella per cui l'impianto costituzionale, così definito, non garantisca nei fatti l'attuazione di un'autonomia finanziaria alle autonomie locali, in quanto il potere rimane sempre sbilanciato in favore delle decisioni dello Stato. Nel senso di un'applicazione del principio di coordinamento della finanza pubblica come mezzo che ha in alcuni casi

Questa lettura tuttavia si contrapporrebbe alle disposizioni contenute nella 30 dicembre 2004 n. 311, da cui si desume anzitutto che il vincolo per la Regione derivi da una sottoscrizione autonoma del Piano di rientro. La legge prevede anzitutto la possibilità che la Regione interessata, attraverso il monitoraggio trimestrale, prenda atto della condizione di disavanzo e assuma gli atti susseguenti e necessari a ristabilire una condizione di equilibrio⁴³. Il procedimento, così strutturato, rientra in un'ottica di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni. Secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata la suddetta procedura rispetta i principi costituzionali in tema di leale collaborazione, poiché garantisce alle Regioni la possibilità di adottare – in autonomia – le scelte più opportune per affrontare lo squilibrio economico⁴⁴.

Sempre con riferimento ai Piani di rientro sanitari la Corte⁴⁵ ha ritenuto che se è «pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo» nel caso in cui il legislatore si appresta a modificare istituti che «incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa»⁴⁶.

In conclusione, è possibile affermare che esiste un'applicazione diretta del principio di leale collaborazione nell'attuazione dei programmi operativi che scaturiscono sottoscritti tra

il luogo delle scelte legislativa ed amministrativa è argomentata la riflessione di A. IACOVIELLO, *Il coordinamento della finanza pubblica come binario per la ricentralizzazione della legislazione e dell'amministrazione in tempi di crisi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 4, 2013, pp. 3535 ss. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, n. 2, 2004, p. 450, «L'unica cosa che non si può fare, però, è contrabbandare per autonomistico un sistema che non lo è, perché fondato sul criterio della concessione» piuttosto che su quello della situazione giuridica soggettiva tutelata e azionabile *ex se* dinanzi alla Corte costituzionale: tutelata e azionabile non in senso formale soltanto, ma sostanzialmente, vale a dire alla luce di un parametro rispetto al quale Stato e Regioni sono in condizione paritaria. Ma nell'art. 119 Cost. non c'è alcuna parità, se si tiene conto di quanto affermato dalla Corte costituzionale, che si è ovviamente preoccupata dell'unità e indivisibilità della Repubblica: almeno in questa fase storica».

⁴³ Quest'obbligo si realizza mediante un monitoraggio trimestrale che la Regione dovrà compiere per verificare l'eventuale condizione di mancato equilibrio economico, art. 1, co. 174, «Al fine del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario, la Regione, ove si prospetti sulla base del monitoraggio trimestrale una situazione di squilibrio, adotta i provvedimenti necessari. Qualora dai dati del monitoraggio del quarto trimestre si evidenzino un disavanzo di gestione a fronte del quale non sono stati adottati i predetti provvedimenti, ovvero essi non siano sufficienti, con la procedura di cui all'articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il Presidente del Consiglio dei ministri diffida la Regione a provvedervi entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento. Qualora la Regione non adempia, entro i successivi trenta giorni il presidente della Regione, in qualità di Commissario *ad acta*, approva il bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale al fine di determinare il disavanzo di gestione e adotta i necessari provvedimenti per il suo ripianamento, ivi inclusi gli aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive entro le misure stabilite dalla normativa vigente. I predetti incrementi possono essere adottati anche in funzione della copertura dei disavanzi di gestione accertati o stimati nel settore sanitario relativi all'esercizio 2004 e seguenti».

⁴⁴ In tema di concretizzazione dei diritti, con specifico riferimento ai diritti fondamentali ed alla tesi della concretizzazione del diritto all'autonomia si veda V. BALDINI, *La concretizzazione dei diritti fondamentali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015.

⁴⁵ Sentenza C. cost. n. 251 del 2016.

⁴⁶ Sul punto G. RIVOSECCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in A. CASTELLA ANDREU, S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli.

lo Stato e le Regioni. Tuttavia, in questo primo quindicennio la Corte ha fondato le proprie decisioni prediligendo il parametro del principio di coordinamento della finanza pubblica e ritenendo, di conseguenza, assorbiti gli altri motivi di ricorso. La sentenza C. cost. n. 217 del 2020 sembra, invece, rappresentare un segnale di cambiamento nella direzione – forse – di una diversa lettura del rapporto tra le Regioni e lo Stato nell’attuazione dei Piani di rientro e dunque nell’utilizzo del parametro di leale collaborazione negli atti legislativi e amministrativi adottati da entrambe le parti dopo la sottoscrizione dell’Accordo.

