

Il potere sostitutivo dello Stato di fronte alla “crisi dell’autonomia”.

Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 168/2021 sul piano di rientro sanitario della Regione Calabria*

[Corte cost., sent. 24 giugno-23 luglio 2021, n. 168, red. Antonini]

Andrea Patanè** e Davide Servetti***

SOMMARIO: 1. Motivi di interesse della decisione – 2. Le questioni poste dalla Regione Calabria e le due dichiarazioni di illegittimità della Corte – 2.1. L’illegittimità della legge statale nella parte in cui prevede un contingente minimo, anziché massimo, di personale regionale da assegnare alla struttura commissariale – 2.2. L’illegittimità della legge statale nella parte in cui non prevede che l’erogazione del contributo di solidarietà consegua anche alla presentazione da parte della Regione e all’approvazione da parte del Governo di un nuovo piano di rientro – 3. Verso uno scrutinio più stretto dei piani di rientro? Le novità della decisione, tra peculiarità della vicenda calabrese e conseguenze dell’evoluzione nel tempo dell’istituto – 4. Il valore dell’autonomia regionale, tra “potenziale” e “prova concreta”. Linearità e curvature nella rilettura della revisione del Titolo V.

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco. L’articolo è frutto del lavoro comune dei due autori. Tuttavia, i par. 1, 2.1 e 4 sono da attribuirsi a Davide Servetti, il par. 2.2 ad Andrea Patanè, il par. 3 ad entrambi.

** Assegnista di ricerca in diritto amministrativo nell’Università Cattolica del Sacro Cuore.

*** Ricercatore di diritto costituzionale nell’Università Cattolica del Sacro Cuore.

ABSTRACT

L'articolo propone un'annotazione "a prima lettura" della sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 2021, concernente il piano di rientro sanitario della Regione Calabria. Gli autori, criticando alcune opzioni argomentative adottate dalla Corte, si soffermano in particolare su tre profili di interesse emergenti dalle motivazioni della decisione, la quale: a) costituisce un'ulteriore tappa di una vicenda normativa e istituzionale particolarmente complessa, com'è quella del risanamento del SSR, interessata già in passato da numerose pronunce della Corte e negli ultimi anni oggetto di una disciplina legislativa *ad hoc*; b) sembra preludere allo sviluppo di un più rigoroso ed esigente sindacato di legittimità costituzionale sulla legislazione relativa ai piani di rientro e ai contenuti di tali atti; c) offre un inquadramento dei poteri sostitutivi dello Stato nel sistema costituzionale e una visione dell'autonomia regionale meritevole di attenzione per la novità di alcune affermazioni concernenti il "valore potenziale" dell'autonomia e la necessità di una sua "prova concreta".

The article comments the decision of the Italian Constitutional Court no. 168 of 2021, concerning the "recovery plan" ("piano di riqualificazione e rientro") of the Regional Healthcare Service of Calabria Region. The authors, criticizing some argumentative options adopted by the Court, focus in particular on three profiles of interest emerging from the decision, which: a) it is a new milestone along the difficult reorganization of the Regional Healthcare Service of Calabria Region; b) it seems to be a prelude to the development of a more rigorous judicial review of the legislation relating to "recovery plans" and of the contents of these acts themselves; c) it offers a framework of the substitute powers of the State within the constitutional system and a vision of regional autonomy which can pay attention because of to the novelty of some statements concerning the "potential value" of autonomy and the need for its "real testing".

1. Motivi di interesse della decisione.

La sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 2021, il cui deposito delle motivazioni, il 23 luglio scorso, è stato accompagnato da un comunicato dell'ufficio stampa di Palazzo della Consulta¹, presenta diversi profili di interesse degni di nota, a conferma di quanto la materia sanitaria sia terreno fertile per l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul regionalismo².

Iniziando dai profili particolari, va segnalato che la pronuncia riguarda, ultima di una nutrita serie³, il tormentato processo di risanamento del servizio sanitario della Regione Calabria, sottoposta da dodici anni a piano di rientro⁴. Come la stessa Corte constata nelle

¹ La sentenza si trova pubblicata in G.U., 1^a s.s. n. 30 del 28 luglio 2021; il comunicato della Corte è disponibile al seguente link: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20210723122558.pdf

² R. BALDUZZI, *La giurisprudenza costituzionale in materia sanitaria tra paradigma e deroga*, in ID., M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale a vent'anni dalla svolta*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 175 ss.

³ Per stare agli anni successivi alla nomina di commissari *ad acta* diversi dal presidente della Regione, v. C. cost. decc. 50/2021, 251/2020, 233/2019, 200/2019, 190/2017, 106/2017, 227/2015.

⁴ Merita ricordare che la sottoposizione alla Regione in piano di rientro coincide sostanzialmente con il commissariamento della Regione, nel 2009. Senza aver dunque attraversato alcuna fase c.d. volontaria di attuazione del piano, va però segnalato che nei primi cinque anni, fino alle sue dimissioni dalla carica regionale, le funzioni di commissario sono state

motivazioni e tiene in massima considerazione ai fini della propria decisione, tale percorso si caratterizza per un’accesa conflittualità tra amministrazione regionale e Governo e, alla luce delle gravi criticità emerse nel corso delle diverse gestioni commissariali, ha richiesto interventi amministrativi e normativi *ad hoc* che la differenziano rispetto ad altre esperienze regionali⁵.

Il secondo profilo da segnalare attiene proprio all’ulteriore contributo che, con questa sentenza, la lunga vicenda calabrese, suo malgrado, offre allo sviluppo della giurisprudenza della Corte sui piani di rientro e alla riflessione scientifica su questo istituto sempre più centrale per lo studio del regionalismo italiano⁶. La decisione in commento, infatti, pare segnare un cambio di approccio da parte della Corte al sindacato di legittimità costituzionale in materia, che, per un verso, mostra alcune discontinuità rispetto al “muro” che il giudice delle leggi ha tradizionalmente eretto a difesa dell’istituto, ma, per altro verso, può ritenersi conseguente all’evoluzione della stessa disciplina statale di settore, la quale ha accentuato i margini di compressione dell’autonomia regionale in ragione dell’aggravarsi, nonostante la sottoposizione al piano, delle situazioni di squilibrio finanziario del servizio sanitario regionale e di incapacità dello stesso di ripristinare i livelli di assistenza. Anche tenuto conto di alcuni “moniti” contenuti in precedenti decisioni sui piani di rientro calabrese e di altre Regioni, il cambio di passo – ma l’ipotesi sarà oggetto di verifica nel prosieguo – non sembra estraneo alla linea che la Corte, storicamente, tiene nei confronti di fattispecie normative che, aventi in origine natura derogatoria e straordinaria, finiscono però col protrarsi significativamente nel tempo.

E qui viene in considerazione il terzo, più generale, profilo di interesse della sentenza, poiché all’interno della motivazione non passa inosservata un’articolata dissertazione (punto 10.3, cons. dir.) che la Corte dichiara di dover compiere al fine di inquadrare il potere sostitutivo, del quale il commissariamento dell’amministrazione sanitaria regionale è espressione, all’interno del sistema costituzionale: una lettura complessiva – per alcuni versi, una ri-lettura: ma, anche in questo caso, l’ipotesi merita di essere discussa apertamente – non solo dei rapporti di competenza tra Stato e Regioni risultanti dalla revisione del Titolo V

svolte dal presidente della Regione, affiancato da sub commissari governativi e assistito – peculiarità dell’esperienza calabrese – da uno speciale supporto della Guardia di finanza. Successivamente alle dimissioni del presidente Scopelliti nel 2014, si sono susseguiti diversi commissari scelti esternamente alla Regione.

⁵ Il riferimento principale va naturalmente ai d.l. 35/2019, conv. l. 60/2019, e d.l. 150/2020, conv. l. 181/2020, quest’ultimo oggetto del giudizio in commento. Tuttavia, ulteriore triste primato – detenuto insieme a quello campano – del SSR calabrese è la presenza, ancor prima del piano di rientro, di aziende sanitarie locali dei cui organi il Consiglio dei ministri ha decretato lo scioglimento per infiltrazioni da parte della criminalità organizzata, secondo il procedimento mutuato dalle norme che lo prevedono con riferimento agli enti locali; il primo caso calabrese è del 2006 e ha riguardato l’ASL di Locri; dopo altri numerosi episodi, attualmente sono le aziende provinciali di Reggio Calabria e di Catanzaro ad essere sottoposte, dal 2019, a questa particolare forma di commissariamento (sulla quale si rinvia al prezioso studio di G. MAROTTA, *Le infiltrazioni della criminalità organizzata nelle aziende sanitarie e ospedaliere*, in questa *Rivista*, 2019, n. 2, pp. 289 ss.).

⁶ Per questa prospettiva di studio, cfr. A. PATANÈ, *I Piani di rientro sanitari. Studio sul modello solidale di regionalismo in Italia*, Pisa, Pacini, 2021.

a vent'anni dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ma finanche del ruolo stesso dell'autonomia regionale nella nostra forma di Stato e dei doveri dello Stato di fronte alla «crisi dell'autonomia» (locuzione che, al pari di «crisi dissipativa», non è peraltro rintracciabile, prima d'oggi, nel lessico della Corte).

L'annotazione “a prima lettura” che proponiamo in questa sede seguirà tale itinerario di analisi, dal particolare al generale, inverso rispetto all'ordine interno alle motivazioni. Il che, a nostro avviso, potrà meglio far apprezzare un altro aspetto degno di osservazione, ovvero che la soluzione delle specifiche questioni poste al giudice delle leggi, oltre a poter sortire (almeno per una delle due dichiarate fondate) un esito diverso, avrebbe potuto essere più succintamente argomentata, facendo a meno di alcune affermazioni di ordine generale che, invece, la Corte sembra abbia voluto cogliere l'occasione di mettere in chiaro, a beneficio principale del legislatore statale e di una politica sui piani di rientro verso la quale il giudice costituzionale potrebbe divenire più esigente, nel quadro di una interpretazione del regionalismo che, attraverso una maggiore attenzione al rendimento effettuale dell'autonomia, intende salvaguardarne, anche nelle situazioni di crisi, il «valore potenziale»⁷.

2. Le questioni poste dalla Regione Calabria e le due dichiarazioni di illegittimità della Corte.

La sentenza decide i giudizi promossi dalla Regione Calabria in via principale con due ricorsi (r.r. n. 105/2020 e n. 9/2021) nei quali viene contestata la legittimità costituzionale del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (“Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario”), rispettivamente, nella versione dell'atto approvata dal Governo e in quella derivante dalla conversione nella legge 30 dicembre 2020, n. 181. La Regione denuncia il contrasto della quasi totalità delle disposizioni del decreto concernenti la sanità calabrese (artt. 1, 2, 3, 6, 7) con gli artt. 3, 5, 32, 81, 117, 118, 119, 120, 121 e 136 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione.

Nell'economia di questa nota, concentreremo l'attenzione sulle questioni aventi ad oggetto l'art. 1, comma 2, e l'art. 6, comma 2, del decreto, le quali sono state dichiarate fondate con motivazioni che, per le ragioni poc'anzi ricordate, destano particolare interesse.

L'unica osservazione di carattere generale che può qui trovare spazio attiene all'impostazione delle motivazioni nel loro insieme. Complici la pluralità di oggetti e di parametri e la non poco barocca struttura argomentativa dei ricorsi, infatti, la Corte ha la possibilità di muoversi con particolare libertà nell'esaminare le numerose censure proposte dalla Regio-

⁷ Anche tale locuzione fa parte di questo rinnovato lessico.

ne. Non si tratta certamente di una novità nella prassi del giudizio in via principale, benché meriti rammentare come, in un giudizio di parti, il rispetto del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato dovrebbe essere sempre sorvegliato. In questa decisione, tuttavia, non passa inosservato che, anche a seguito di un articolato vaglio di ammissibilità (punti 5-10.1, cons. dir.), alcune questioni risultino significativamente riconfigurate rispetto a come proposte negli atti introduttivi. Il che sembra degno di nota, poiché, come si dirà meglio oltre, ad essere notevolmente rivisitata è proprio la prima delle due questioni accolte, avente ad oggetto l’art. 1, comma 2, del decreto impugnato, la cui dichiarazione di illegittimità viene fondata, al termine di un ampio inquadramento del potere sostitutivo, solo accessoriamente sui motivi lamentati dalla Regione con riferimento agli artt. 81, c. 3, 117, c. 4, e 119 Cost. ed è invece principalmente ricondotta a una violazione dell’art. 120 Cost., che i ricorsi regionali non evidenziavano e che discende dall’autonoma prospettiva che di tale vizio dà il giudice delle leggi attingendo ai canoni della ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità del mezzo allo scopo.

2.1. L’illegittimità della legge statale nella parte in cui prevede un contingente minimo, anziché massimo, di personale regionale da assegnare alla struttura commissariale.

Come anticipato, delle numerose disposizioni statali censurate, soltanto due non superano il vaglio della Corte. La prima è l’art. 1, comma 2, il quale prevede che la Regione sia tenuta a mettere a disposizione del commissario *ad acta* un «contingente minimo [...] costituito da 25 unità di personale dotato di adeguata esperienza professionale, appartenente ai ruoli regionali in posizione di distacco obbligatorio o da acquisire tramite interpello, in posizione di comando [...] da enti pubblici regionali e da enti del servizio sanitario regionale». La disposizione, inoltre, reca un’apposita procedura diretta a rimediare al possibile inadempimento di tale obbligo da parte della Regione, la quale pare evidenziare, ad un tempo, sia l’attenzione del legislatore statale verso il rispetto del principio di leale collaborazione sia l’importanza che esso assegna alla circostanza che della struttura commissariale facciano necessariamente parte funzionari provenienti dai ruoli regionali⁸.

La Regione censura la disposizione ritenendo che la previsione di un contingente “minimo” e non “massimo” di personale regionale da mettere a disposizione del commissario lasci al «mero arbitrio»⁹ di quest’ultimo una determinazione in grado di poter incidere indiscriminatamente sull’organizzazione degli uffici regionali e, perciò, che la norma statale

⁸ L’ultimo periodo del secondo comma in discorso, infatti, prevede che «In caso di inadempienza da parte della regione nel fornire il necessario supporto, il Commissario *ad acta* ne dà comunicazione al Consiglio dei ministri ed invita la regione a garantire il necessario supporto entro trenta giorni. In caso di perdurante inadempienza il Ministro della salute, previa delibera del Consiglio dei ministri, adotta, ai sensi dell’articolo 120 della Costituzione, le necessarie misure per il superamento degli ostacoli riscontrati, anche delegando il Commissario *ad acta* ad assumere gli atti amministrativi, organizzativi e gestionali necessari».

⁹ Cfr. il § 3 del ricorso n. 105/2020 e il § 5 del ricorso n. 9/2021.

incontra in una «macroscopica violazione»¹⁰ degli artt. 117, c. 4, e 121 Cost. Inoltre, essa comporterebbe altresì un onere finanziario indeterminato e, alla luce degli stanziamenti ivi previsti, potenzialmente insostenibile per il bilancio regionale; sicché il contrasto con le predette norme attributive di competenza ridonderebbe nella lesione degli artt. 81, c. 3, e 119 Cost.

Di fronte a questa tesi, l'avvocatura dello Stato nega gli effetti finanziari lamentati, trattandosi di oneri previsti già nel bilancio della Regione, come attesta la relazione tecnica annessa al disegno di legge di conversione. Inoltre, la difesa erariale rappresenta che la necessità di prevedere sia un numero minimo di personale sia una procedura atta a rimediare all'inadempimento dell'obbligo da parte della Regione si radica nella circostanza che, fino a quel momento, la Regione, nonostante le richieste del commissario, avesse apertamente eluso l'obbligo che – in termini generici e senza alcuna ipotesi rimediale – l'art. 14, c. 2, del decreto-legge n. 35/2019 (conv. l. 60/2019) già conteneva¹¹ sulla scorta della disciplina generale sui piani di rientro, in base alla quale il commissario è sempre assistito da personale regionale che entra a far parte della sua struttura.

Ebbene, secondo la Corte è proprio la circostanza *di fatto* per cui la Regione non avesse fino ad allora collaborato e, anzi, avesse potuto ostacolare la funzionalità della gestione commissariale ad evidenziare «l'incongrua modalità di disciplina del potere sostitutivo statale declinata dalla norma censurata»¹². Ad avviso del giudice costituzionale, tale potere, «in situazioni estreme come quella in oggetto, non può essere certo attuato attraverso il mero avvicendamento del vertice, senza considerare l'inefficienza dell'intera struttura sulla quale tale vertice è chiamato a operare in nome dello Stato»; sicché «l'effetto utile – evocato dalla censura regionale – dell'esercizio del potere di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. non può [...] che essere perseguito attraverso un intervento che comporti una prevalente sostituzione della struttura inefficiente con personale esterno altamente qualificato fornito direttamente dallo Stato – e di cui sarebbe opportuno che l'onere sia a carico della stessa autorità centrale –, in modo da evitare anche ogni possibile condizionamento ambientale». In altri termini, davanti ad una norma statale che insiste nel ricercare la collaborazione leale della Regione e che quest'ultima lamenta invece esprimere una sleale incidenza negativa sull'organizzazione regionale, la Corte ribalta il punto di vista regionale e riposiziona il punto di equilibrio tra interessi unitari ed esigenze dell'autonomia ben oltre la linea tradizionalmente tracciata dal legislatore statale. Il richiamo, rivolto allo Stato, ad un esercizio più penetrante del potere sostitutivo tiene in sé quello ad assumersi più risolutamente la

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Peraltro, tale obbligo era stato già contestato dalla Regione nell'ambito del giudizio avente ad oggetto il primo "decreto Calabria" e la Corte costituzionale aveva ritenuto infondata la questione affermando, pianamente, che «la disponibilità concessa alla struttura commissariale, del personale, degli uffici e dei mezzi regionali, costituisce misura ordinariamente prevista per ogni commissariamento» (punto, 5.6, cons. dir., C. cost. sent. 233/2019).

¹² V. punto 10.3.6., cons. dir., C. cost. sent 168/2021.

responsabilità di mettere in campo ogni intervento necessario per il risanamento di un sistema sanitario la cui crisi è ritenuta dalla Corte marcatamente endogena alla macchina amministrativa regionale, alla quale non deve più essere offerta l’occasione di intralciare il percorso del piano di rientro.

Si tratta, come evidente, di una presa di posizione particolarmente forte da parte della Corte costituzionale. Senz’altro, lo è per le valutazioni di ordine fattuale nei confronti della sanità calabrese, che essa può esprimere – ci torneremo *in fine* – alla luce dei riscontri emergenti non solo dagli atti introduttivi ma anche dall’attività di controllo della competente sezione regionale della Corte dei conti: una valutazione che arriva a ritenere del tutto secondario e, anzi, potenzialmente problematico, che della struttura commissariale facciano parte funzionari del SSR. Soprattutto, la presa di posizione si distingue perché conduce la Corte a entrare nel merito della “politica” di risanamento del SSR calabrese e, più in generale, della “politica” dei piani di rientro in situazioni di grave e perdurante inefficacia dei medesimi. Una scelta compiuta in omaggio ad un principio che, come si dirà ancora, la Corte enfatizza più che nella propria precedente giurisprudenza, quello per cui il sacrificio dell’autonomia che il piano comporta deve essere proporzionato ad ottenere un effetto utile, ovvero la fuoriuscita dal piano medesimo in un tempo non imprevedibile e irragionevole.

Ci sono buoni argomenti, a nostro avviso, per sottolineare come tale esito non fosse scontato né obbligato e risponda, invece, alla precisa intenzione della Corte di introdurre il principio poc’anzi descritto.

Per un verso, infatti, la Corte mostra di porre in secondo piano – e neppure le considera nel lungo passaggio con il quale motiva l’irragionevolezza della disposizione statale – le plausibili ragioni che possono riconoscersi alla base della norma censurata, in ciò espressiva di un costante orientamento della legislazione nazionale: favorire il concorso dell’amministrazione regionale all’attuazione del piano mediante la sua partecipazione alla struttura commissariale, benché sotto la responsabilità del commissario e non degli ordinari organi regionali di vertice. Tali ragioni non solo possono essere considerate rispettose del principio di leale collaborazione e delle esigenze dell’autonomia nell’immediato, ma possono essere corroborate dall’idea per cui o il risanamento è il frutto delle energie interne alla Regione, benché guidate dal commissario e supportate – anche questa, previsione non più sufficiente ad avviso della Corte – dall’assistenza tecnica dell’Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, oppure non sarà vero risanamento e anche quando il piano dovesse conseguire il riordino dei conti e finanche assetti organizzativi in grado di ripristinare livelli sufficienti di assistenza, il ritorno all’ordinaria amministrazione rischierà

di riportare alla situazione critica pregressa. Ragioni, dunque, che ben avrebbero potuto superare le censure regionali e condurre al loro rigetto¹³.

Per altro verso, laddove la Corte avesse inteso conseguire in ogni caso il risultato di indurre lo Stato ad un maggiore impegno diretto di proprie risorse di personale in luogo di quelle regionali, sarebbe bastato dichiarare l'illegittimità parziale nei termini in definitiva accolti nel dispositivo alla luce delle censure regionali: motivi magari non del tutto convincenti, ma comunque sufficienti, in punto di diritto, a giustificare la manipolazione della disposizione impugnata. Tale opzione argomentativa, tuttavia, non avrebbe reso manifesto il cambio di passo che la Corte intende far compiere all'esercizio del potere sostitutivo statale e, con esso, alla "politica" dei piani di rientro. O, in ogni caso, avrebbe relegato a mero monito la sollecitazione a siffatto cambiamento, non facendone invece il cuore della *ratio decidendi* della sentenza. Il che è avvenuto al costo di un poco persuasivo e quasi contraddittorio accoglimento *ad abundantiam* delle censure regionali *ex artt.* 81, comma 3, 117, comma 4, e 119, a fronte di una dichiarazione di illegittimità che invece si fonda sostanzialmente su di un vizio non lamentato dalla Regione.

2.2. L'illegittimità della legge statale nella parte in cui non prevede che l'erogazione del contributo di solidarietà consegua anche alla presentazione da parte della Regione e all'approvazione da parte del Governo di un nuovo piano di rientro.

La seconda questione accolta ha ad oggetto, l'art. 6, comma 2, del decreto impugnato¹⁴. Secondo la Regione ricorrente, tale disposizione, condizionando alla presentazione e all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023 l'erogazione del contributo da parte dello Stato alla Regione, violerebbe i principi costituzionali in tema di autonomia in quanto dimostrerebbe «l'intenzione statale di protrarre *sine die*, e certamente addirittura oltre la stessa vigenza della norma, la dannosa espropriazione del settore sanitario regionale calabrese». Nello specifico, le censure sono fondate sulla asserita violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., in relazione alle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica».

Posto che per l'attuazione del piano di rientro nella Regione Calabria è stato nominato il commissario *ad acta*, il riferimento delle doglianze della Regione Calabria si riferisce alla contraddizione della possibilità di presentare il piano del tutto astratta, vista la competenza direttamente attribuita al commissario nominato dallo Stato.

¹³ Non pare poi fuori luogo, trattandosi in fondo di un problema di merito nel quale la Corte decide di addentrarsi, osservare che la prospettiva di una struttura commissariale prevalentemente composta da un numeroso contingente di personale statale appositamente comandato ad intervenire sulla macchina amministrativa regionale possa incontrare, in via di fatto, ostacoli non minori rispetto al tentativo di ricercare professionalità ed energie che già operano nel SSR, non necessariamente presso il dipartimento regionale, ma anche presso le aziende sanitarie.

¹⁴ Art. 6, comma 2: «L'erogazione della somma di cui al comma 1, è condizionata alla presentazione e approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023 e alla sottoscrizione di uno specifico Accordo tra lo Stato e le Regioni contenente le modalità di erogazione delle risorse di cui al comma 1».

Secondo la difesa della Regione, la finalità del «contributo di solidarietà» è quella di permettere, a seguito della sottoscrizione del piano e dunque dell’accordo tra Stato e Regioni, di adottare degli «interventi di potenziamento del servizio sanitario regionale stante la grave situazione economico-finanziaria e sanitaria presente nella Regione»¹⁵.

Tuttavia, la «erogazione della somma» di sessanta milioni di euro «per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023», che è il contributo che lo Stato ha previsto al fine di sostenere la situazione del SSR della Calabria, è condizionata alla presentazione e approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023. Come già detto e come sostenuto dalla Regione, questa presentazione spetta al commissario di nomina statale.

La Regione, nel sostenere la violazione dei principi costituzionali citati, richiama la sentenza Corte costituzionale n. 199 del 2018¹⁶, nella quale Corte ha rilevato l’anomalia di un commissariamento protratto per oltre un decennio.

Ad avviso della Regione, la norma contestata non le consentirebbe di rispettare «l’equilibrio di bilancio, rendendo sostanzialmente non percepibili somme aggiuntive», benché indicate «come indispensabili» a risolvere i problemi del SSR. La Regione contesta il criterio stabilito nell’articolo 6 impugnato e che questa previsione stabilizzerebbe in modo irragionevole un metodo che avrebbe l’effetto di determinare l’automatica «estensione per almeno un altro biennio del commissariamento». Nel ricorso, si sostiene la tesi che in tal modo la norma censurata esclude implicitamente l’erogazione del contributo nell’ipotesi parimenti prevista dalla legislazione in materia all’art. 2, comma 88, secondo e terzo periodo, della legge n. 191 del 2009¹⁷.

La Corte costituzionale, nel valutare i motivi di ricorso, ha anzitutto ricordato la propria giurisprudenza in ordine alla Regione Calabria, in cui ha già avuto modo di affermare che le competenze regionali devono ritenersi «temporaneamente ed eccezionalmente “contratte”», in funzione e «nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato»¹⁸.

Fatte queste premesse la Corte ritiene che «non appare ragionevole ed è insieme lesivo delle evocate competenze regionali, nonché dell’equilibrio di bilancio di cui all’art. 97, primo comma, Cost., costringere l’autonomia regionale fino a tutto il 2023 al solo prose-

¹⁵ Così il comma 1 del medesimo art. 6.

¹⁶ R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. 199/2018*, in *Il Foro italiano*, 2019, n. 4, parte I, pp. 1117 ss.

¹⁷ Il quale recita: «Fatta salva la possibilità per la regione di presentare un nuovo piano di rientro ai sensi della disciplina recata dal presente articolo. A seguito dell’approvazione del nuovo piano cessano i commissariamenti, secondo i tempi e le procedure definiti nel medesimo piano per il passaggio dalla gestione straordinaria commissariale alla gestione ordinaria regionale».

¹⁸ C. cost. sent. 233/2019.

guimento della soggezione al potere sostitutivo statale, escludendo quindi l'ipotesi che questa possa recuperare il ruolo che le è proprio»¹⁹.

Il *punctum crucis* della norma impugnata attiene, dunque, all'impossibilità, per la Regione, di utilizzare quella "via d'uscita" rappresentata dalla presentazione al Consiglio dei Ministri di una nuova proposta di Piano che, ove ritenuto idoneo, darebbe la possibilità alla Regione di ottenere il contributo di solidarietà da parte dello Stato, pur mantenendo una maggiore autonomia regionale.

Per questo motivo la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, nella parte in cui non prevede, in alternativa alla presentazione e approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023, l'approvazione del nuovo piano di rientro presentato dalla Regione ai sensi dell'art. 2, comma 88, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

L'argomentazione della Corte in merito è di particolare interesse in quanto pone l'accento su un profilo di certo non secondario nello studio sull'istituto dei piani di rientro sanitari²⁰. Difatti, il tema della contrazione dell'autonomia regionale per un lungo periodo di tempo, è uno degli aspetti di maggiore interesse con riguardo all'adozione del piano.

La Corte riprende e porta ad ulteriori conseguenze quanto affermato nella sentenza n. 199 del 2018, dove la Corte, in un *obiter dictum*, inserito nella parte finale della motivazione ha lanciato un duplice monito, rivolto sia alla classe politica regionale, sia al legislatore nazionale. Ed infatti, già qualche anno addietro, l'anomalia del commissariamento della sanità regionale era stato oggetto di attenzione. In quel caso la Corte ha ritenuto meritevole di biasimo il commissariamento «protratto per oltre un decennio, senza che l'obiettivo del risanamento finanziario sia stato raggiunto», soffermandosi il ragionamento del giudice delle leggi sulle conseguenze di questa lunga durata «sugli equilibri della forma di governo regionale, a causa del perdurante esautoramento del Consiglio e della stessa Giunta a favore del Commissario *ad acta*, soprattutto quando è impersonato dal Presidente della Giunta, in un ambito cruciale per il governo della Regione».²¹

Nel caso *de quo* escludere, per legge, la facoltà della Regione di proporre di propria iniziativa, in autonomia dal commissario *ad acta* governativo un piano alternativo viene ritenuto

¹⁹ «L'approvazione di un nuovo piano di rientro e l'approvazione del programma operativo di prosecuzione del commissariamento costituiscono, del resto, fattispecie equiparabili, poiché il primo, come il secondo, deve contenere misure atte a garantire sia l'erogazione dei LEA, sia l'equilibrio di bilancio sanitario (come richiesto dall'art. 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009) e, se ritenuto adeguato e quindi approvato dal Consiglio dei ministri (ai sensi del successivo comma 79 dell'art. 2 appena citato), è immediatamente efficace, esecutivo e vincolante per la Regione» (punto 14, cons. dir., C. cost. sent. 168/2021).

²⁰ Per una più completa disamina sulle problematiche che emergono dall'applicazione dei piani di rientro, vale sempre il rinvio a A. PATANÈ, *I Piani di rientro sanitari*, cit..

²¹ Punto 6, cons. dir., C. cost. sent. 199/2018; sul punto, v. A. PATANÈ, *Le (infondate) inquietudini dei Presidenti "dimezzati". A margine di tre recenti ricorsi di legittimità costituzionale in via principale aventi ad oggetto il regime di incompatibilità del Presidente della Regione ad assumere l'incarico di Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro*, in questa *Rivista*, 2019, n. 1, pp. 31 ss.

dalla Corte irragionevole. Per la Corte rimane invece sullo sfondo, anche in questo caso, il principio di leale collaborazione, sulla base del consueto arresto per cui esso non rileva in sede legislativa²².

Se la giurisprudenza della Corte ha sempre visto prevalere le argomentazioni dello Stato su quelle delle Regioni²³ e dunque ha sempre sancito la forte vincolatività per le Regioni sottoposte al piano di rientro, l’odierna sentenza valorizza i profili dell’autonomia regionale. Nelle argomentazioni i giudici non risparmiano osservazioni critiche nei confronti del servizio sanitario regionale e delle conseguenze del suo malfunzionamento in termini di grave pregiudizio della tutela della salute costituzionalmente garantita ai cittadini calabresi. Tuttavia, individuano nella previsione oggetto del ricorso regionale una costrizione dell’autonomia regionale perché protratta nel tempo e soprattutto perché esclude *a priori* la possibilità per la Regione di riprendere una parte di autonomia che le è propria.

Quest’ultima considerazione della Corte, come si preciserà ancora oltre, pone un limite importante all’interno del cammino giurisprudenziale sui Piani di rientro, in quanto sancisce in modo inequivocabile che se da una parte l’istituto, così come introdotto fin dalla legge di bilancio del 2004, ha assunto nel tempo un carattere fortemente vincolante verso l’autonomia regionale, dall’altra, questa non può essere compressa senza limiti. Nel suo complesso, allora, la sentenza viene ad essere di monito allo Stato, affinché i piani di rientro, anche se presenti nell’ordinamento da molti anni e con forti vincoli per le Regioni loro sottoposte, non finiscano per essere un lasciapassare idoneo ad aggirare le garanzie costituzionalmente sancite a beneficio dell’autonomia regionale, ma rappresentino effettivamente uno strumento di attuazione dei principi in tema di tutela della salute e di rispetto dell’equilibrio di bilancio.

²² Tra le altre, si vedano C. cost. sent. 192/2017: «In merito alla denunciata violazione del principio di leale collaborazione, occorre anzitutto osservare che tale principio non si impone nel procedimento mediante il quale il Parlamento, attraverso le due Camere, approva le leggi (fra le molte, sentenze n. 280, n. 251 e n. 65 del 2016, n. 63 del 2013, n. 79 del 2011)»; C. cost. sent. 49/1958: «La collaborazione fra lo Stato e le Regioni è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d’attività legislativa, sia che si tratti d’attività amministrativa». Su questi profili, cfr. A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l’attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2009, n. 2, pp. 270 ss.

²³ Si vedano C. cost. decc. 237 e 139 del 2009; 52, 100, 141 del 2010; 78, 123, 163 del 2011; 91 del 2012; 193 del 2007; 100 e 141 del 2010; 123 e 163 del 2011; 91 del 2012; 28, 51, 79, 104, 186, 219, 228 e 241 del 2013; 110, 141, 278 del 2014; 85, 125, 249 del 2015; 107, 251, 266 del 2016; 14, 40, 80, 106, 192, 243 del 2017; 79 e 247 del 2018; 200, 247, 255 del 2019; 20, 130, 217, 220, 221 del 2020.

3. Verso uno scrutinio più stretto dei piani di rientro? Le novità della decisione, tra peculiarità della vicenda calabrese e conseguenze dell'evoluzione nel tempo dell'istituto.

Si è dunque visto come con la prima dichiarazione di illegittimità, la Corte accoglie le censure regionali e respinge le difese dello Stato, ma, per una non trascurabile eterogeneità dei fini, l'intervento manipolativo invocato dalla Regione con riferimento all'art. 1, comma 2, si fonda su argomenti in forza dei quali l'autonomia regionale risulta nel complesso, oltre che destinataria di dure critiche, anche più limitata nei rapporti con la struttura commissariale, mentre il potere dello Stato ne esce aumentato.

Diversamente, con la seconda dichiarazione d'illegittimità, si ripristina – o comunque si ribadisce – a favore della Regione uno spazio di autonoma iniziativa finalizzata ad offrire un'alternativa alla prosecuzione del commissariamento, a maggior ragione nel momento in cui essa si trova ad essere ancor più esposta all'eterodirezione da parte di una struttura commissariale più marcatamente espressione dell'amministrazione statale.

Il punto di contatto tra le due dichiarazioni d'illegittimità è proprio il principio di fondo, che sostanzia in definitiva la *ratio decidendi* della pronuncia, per cui il piano di rientro e il connesso commissariamento statale rispondono alle finalità costituzionali che li legittimano a condizione che dal piano si possa ragionevolmente confidare di uscire; ovvero, a condizione che, alla crisi dell'autonomia, lo Stato sia in grado di offrire risposte proporzionate, idonee a ripristinarne il valore potenziale in un arco di tempo che renda ragionevole il provvisorio sacrificio delle prerogative della Regione, il quale si riflette nel sacrificio dei diritti dei cittadini vi risiedono.

Rispetto alla giurisprudenza sui piani di rientro, la decisione reca alcuni importanti elementi di discontinuità. Non si tratta certamente di una discontinuità totale, poiché molte sono le disposizioni statali che superano agevolmente il vaglio della Corte e poiché vengono ampiamente confermate le fondamenta costituzionali dell'istituto, il quale riceve anzi ulteriore legittimazione dall'inquadramento che la sentenza ne fa. E tuttavia si è infranto il muro di una "difesa a tutto campo" dei piani, ammettendo il giudice costituzionale un vaglio di ragionevolezza della disciplina sui medesimi e, potenzialmente, sui loro contenuti che la precedente giurisprudenza non evidenziava²⁴.

Dietro questo parziale riposizionamento dei criteri di giudizio da parte della Corte, sta certamente la consapevolezza della gravità della situazione in cui versa la sanità calabrese e, dunque, della grave e protratta violazione dell'unità giuridica ed economica e della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni nei confronti dei cittadini residenti nella

²⁴ Quale esempio del "muro" cui si allude, sembra particolarmente efficace, tra le molte menzionate *retro* in nota 23, la sentenza n. 104 del 2013.

Regione che, ad un tempo, giustifica e vincola l’esercizio dei poteri sostitutivi. Una consapevolezza che trova ampio spazio nelle parti narrative della sentenza e che, nonostante la Corte non indugi sul punto, non è peregrino ritenere aumentata – rispetto al contesto della sent. 233/2019 – alla luce delle vicende che hanno segnalato, nel passaggio tra gestioni commissariali avutosi alla fine del 2020, la difficoltà del Governo nazionale a tenere sotto controllo la situazione.

Tuttavia, la sentenza della Corte, nel dare il saggio di uno scrutinio più rigoroso della legislazione sui piani e potenzialmente dei piani medesimi, indica una direzione che va oltre il caso calabrese, adattando la propria linea giurisprudenziale sia all’evoluzione della disciplina generale in materia sia alla prospettiva, ormai ineludibile, di una durata necessariamente prolungata della compressione dell’autonomia regionale.

Sotto il primo profilo, occorre ricordare che, a partire dal 2018, sembra definitivamente imboccata la strada dell’incompatibilità tra l’incarico di commissario *ad acta* e presidente della Regione. Si tratta di una previsione sulla quale il legislatore statale aveva mostrato diversi ripensamenti²⁵ e che tocca uno degli aspetti più delicati dell’istituto. Infatti, la scelta, a lungo confermata dal legislatore statale e prevalente nell’esperienza applicativa, di far coincidere il commissario *ad acta* con il presidente della Regione commissariata, benché aspramente criticata in dottrina per i suoi «gravissimi effetti di deresponsabilizzazione»²⁶, rappresentava un compromesso che ha obiettivamente favorito, almeno nelle dinamiche politico-istituzionali, la collaborazione tra Stato e Regioni nei primi anni di applicazione dei piani di rientro, poiché ha costituito un evidente contrappeso al commissariamento del comparto di gran lunga più rilevante per il bilancio regionale e – sempre mai a sufficienza – all’interno del rapporto con gli elettori. Quando, tra il 2018 e il 2019, è parso chiaro che il legislatore statale – a fronte del prevalere di quei «gravissimi effetti» sui vantaggi originari – aveva mutato linea e la Corte costituzionale (sent. 255/2019) non aveva nulla da obiettare circa la legittimità di questa scelta, si è dunque prodotta una modifica degli equilibri interni ai rapporti tra Stato e Regione commissariata. Di questo la sentenza in commento sembra prendere atto, tracciando essa stessa l’assetto dei rapporti ritenuto più rispondente ai principi costituzionali. Un assetto al cui interno: allo Stato è riconosciuto – e, anzi, richiesto – il potere di intensificare il proprio intervento sostitutivo con un maggiore impegno di proprio personale all’interno della amministrazione regionale, assumendo pienamente su di sé la responsabilità di comprimere l’autonomia regionale al fine di perseguire gli interessi unitari cui è preordinata l’attuazione del piano di rientro; alla Regione sono garantiti spazi di cooperazione che, al fine di non addivenire a improprie sovrapposizioni di responsabilità, non implicano più, necessariamente, la gestione del piano, ma, ferma la richiesta agli organi regionali di applicare e non ostacolare i provvedimenti commissaria-

²⁵ La tortuosa vicenda normativa è puntualmente descritta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 255 del 2019.

²⁶ Così C. PINELLI, *La revisione costituzionale del 2001 e le sue ricadute in campo sanitario*, in questa *Rivista*, 2018, n. 3, p. 664.

riali, impingono verso l'assunzione di una posizione più autonoma e responsabile rispetto alle sorti della propria autonomia, qual è ad esempio la facoltà di proporre un programma alternativo a quello del commissario, fermo il quadro di costante confronto assicurato dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e dal Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, la cui funzione è, secondo la Corte, pienamente sufficiente a presidiare il principio di leale collaborazione²⁷; alla Corte, infine, spettano margini di controllo che i canoni del giudizio di ragionevolezza promettono di rendere più stretto rispetto al mero apprezzamento in astratto dei contrasti di competenza, secondo quanto da essa preconizzato nella sentenza 233/2019 relativa al primo "decreto Calabria" (d.l. 35/2019, conv. l. 60/2019), ove aveva preannunciato la necessità che ogni successivo intervento speciale del legislatore statale si fondasse su di un attento monitoraggio dei risultati conseguiti in via di fatto, aprendo alla possibilità che lo stesso sindacato del giudice delle leggi facesse un salto di qualità proporzionale. Il che, detto per inciso, potrebbe preludere anche ad eventuali attenuazioni di quel principio costantemente affermato dalla Corte per cui il divieto alla Regione di adottare norme regionali contrastanti con il piano e l'obbligo di rimuovere quelle esistenti si applicano anche quando tale contrasto è soltanto potenziale²⁸.

Ad uscirne indebolita è senz'altro la visione di una collaborazione tra Stato e Regione capace *ex se* di rimediare alle mancanze della gestione regionale del servizio sanitario e alle corrispondenti carenze nell'erogazione dei livelli di assistenza e nel controllo della spesa: il richiamo alle rispettive e reciproche responsabilità rivolto a Stato e Regione e il riconoscimento di più ampi margini di controllo da parte della Corte paiono proprio deporre in tal senso.

Del resto, secondo la sentenza in commento, a richiedere tale cambio di passo sono proprio l'insufficiente prestazione che, in alcune Regioni, tale modello registra con l'annoso protrarsi nel tempo delle relative gestioni commissariali. A tal riguardo, la Corte si dimostra senz'altro coerente con il monito lanciato nella sentenza n. 199/2018, quando, a fronte del lungo commissariamento della Regione Campania, essa aveva preavvertito circa la potenziale insostenibilità della soluzione adottata dalla legge statale. In quel caso, come si è già ricordato, il giudice delle leggi aveva sottolineato gli effetti collaterali sulla forma di governo regionale, che, a seguito della coincidenza tra commissario e presidente, risultava ancor

²⁷ V. spec. punto 11, cons. dir., C. cost. sent. 168/2021. È interessante notare come la Corte avesse già affermato come è proprio al livello dei due organismi ministeriali (il Tavolo degli adempimenti finanziari e il Comitato di verifica LEA) che, alla luce della composizione dei medesimi, si realizza quella «compenetrazione tra la componente statale e quella regionale) [che] permette che, nelle fasi di svolgimento del piano di rientro, le attribuzioni regionali ricevano adeguata rappresentazione e pertanto tutela (così sentenza n. 200 del 2019), sicché la scelta di nominare commissario *ad acta* persona diversa dal Presidente della Regione non determina, a dispetto di quanto sostenuto dalla ricorrente, alcuna interruzione del confronto fra struttura commissariale e amministrazione centrale» (punto 6.1, cons. dir., C. cost. sent. 255/2019).

²⁸ Principio chiarito, *ex multis*, in C. cost. decc. 119 e 117 del 2018; 190, 106 e 14 del 2017; 266 del 2016; 227 del 2015; 110 del 2014.

più alterata a favore dell’esecutivo regionale e a discapito del consiglio di quanto già non fosse secondo le regole ordinarie. Oggi, superato il problema della torsione interna alla forma di governo regionale, la Corte pone in chiaro come il prolungamento della gestione commissariale espone al rischio di una sospensione *sine die* dell’autonomia regionale e, costituendo un sintomo dell’inefficacia della gestione medesima, deve indurre lo Stato a intensificare il proprio intervento sostitutivo.

Non va trascurato, infine, come, nello stigmatizzare il procrastinarsi di un regime eccezionale com’è il commissariamento e l’esercizio che esso incarna dei poteri sostitutivi *ex art. 120 Cost.*, la Corte percorra itinerari argomentativi che sono in fondo noti alla sua giurisprudenza sulle fattispecie normative straordinarie e provvisorie. Si pensi, per fare un esempio significativo anche perché vertente in un ambito del tutto diverso, all’andamento delle sue decisioni in tema di sospensione degli sfratti in materia locatizia²⁹ e alla rilevanza del fattore temporale all’interno del giudizio di ragionevolezza.

4. Il valore dell’autonomia regionale, tra “potenziale” e “prova concreta”. Linearità e curvature nella rilettura della revisione del Titolo V.

Si è sostenuto che, con la sentenza in commento, la Corte intende porre di fronte alla possibilità di un controllo più esigente sulla legislazione concernente i piani di rientro e sul contenuto stesso di tali programmi. Questa prospettiva induce almeno a due ordini di considerazioni, che invitano a loro volta riflettere sulle affermazioni di portata generale che la Corte dedica al quadro costituzionale nel quale colloca le questioni al suo esame, al costo, come si è visto, di alcune forzature nella riconfigurazione di quella avente ad oggetto l’art. 1, comma 2, del decreto impugnato.

Il primo ordine di considerazioni muove dalla constatazione per cui, al fine di sindacare la ragionevolezza della norma statale poc’anzi evocata espressiva del potere sostitutivo, la Corte ricostruisce un modello di corretto esercizio di tale potere, alla luce del quale è l’istituto stesso dei piani di rientro ad assumere le sembianze di un paradigma di attuazione dell’art. 120 Cost. In altri termini, la decisione tende a confermare la tesi in base alla quale i piani di rientro sanitari non costituiscono un “corpo estraneo” nelle dinamiche del regionalismo italiano, prova della specialità propria della materia sanitaria e della carattere derogatorio che talora la Corte ha in tempi più risalenti assegnato alle soluzioni normative e istituzionali di settore³⁰, bensì rappresentano un istituto coerente con il sistema

²⁹ Si rinvia a questo proposito a R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Profili costituzionali*, in A. ZACCARIA (a cura di), *Commentario breve alla disciplina delle locazioni immobiliari*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2021, II ed., spec. pp. 25 ss.

³⁰ Su questa impostazione ermeneutica, v. R. BALDUZZI, *La giurisprudenza*, cit.

costituzionale e integrato nella legislazione attuativa del Titolo V³¹. Ciò che non comporta che la sua inadeguata utilizzazione, anche sotto il profilo dell'eccessiva durata, non possa condurre a rimetterlo in discussione quale strumento idoneo a fronteggiare le situazioni di crisi più conclamata dell'autonomia regionale.

Il secondo ordine di considerazioni muove, invece, dalle ripetute sottolineature che la Corte compie rispetto alla «prova concreta» che l'autonomia regionale è chiamata a dare circa la sua capacità di tradurre il proprio «valore potenziale» in una «migliore attuazione [...] dei valori costituzionali, [come] avviene, del resto, in diverse realtà presenti nel variegato panorama del pluralismo istituzionale italiano proprio con riguardo alla tutela della salute»³². L'esperienza dei piani di rientro, la quale ha dato impulso alla progressiva costruzione di un sistema di valutazione dei servizi sanitari regionali intorno non soltanto ai dati finanziari e contabili, ma anche al livello delle prestazioni³³, consente nella materia *de qua* di accedere a informazioni e modelli di valutazione che altri comparti non possiedono. Tuttavia, questa attenzione, che la Corte mostra di assegnare ad una verifica in concreto del rendimento dell'autonomia regionale, la quale potrebbe supportare un più rigoroso sindacato di costituzionalità secondo i canoni della ragionevolezza, non trova spazio entro i confini della sola materia sanitaria. La stessa sentenza in commento fa ampio uso anche delle informazioni derivanti dai procedimenti di controllo in capo alla sezione regionale della Corte dei conti, secondo un andamento, favorevole ad una sempre maggiore rilevanza delle relazioni del giudice contabile sulle parifiche regionali, che pare interessare il giudizio di costituzionalità di tutte le leggi statali e regionali di carattere finanziario³⁴.

Ora, questi segnali della Corte non sono disseminati occasionalmente nella pronuncia qui annotata ma appartengono ad un disegno organico, che lo stesso giudice costituzionale, come si è più volte accennato e occorre ora precisare, formula al fine di inquadrare il potere sostitutivo, di cui le gestioni commissariali dei piani di rientro sono espressione, all'interno del sistema costituzionale.

La ricostruzione della Corte è compiuta in particolare ai parr. 10.3 e 10.3.1. della decisione e propone di considerare l'art. 120 come chiave di lettura del complessivo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni.

³¹ A. PATANÈ, *I Piani di rientro sanitari*, cit.

³² Punto 10.3, cons. dir., C. cost. sent. 168/2021.

³³ La versione più recente di tale sistema di valutazione è quello disciplinato dal decreto del Ministro della salute del 12 marzo 2019, che adrà a sostituire la c.d. "griglia LEA" sviluppata negli anni precedenti e finora impiegata per una valutazione globale dei SSR, con effetti, come si legge nella stessa sentenza in commento, anche sull'istruttoria dei giudizi di costituzionalità in materia.

³⁴ Sugli effetti dell'introduzione dei controlli della Corte dei conti sull'autonomia regionale, tema oggetto di crescente interesse in dottrina, cfr. i recenti contributi di C. Buzzacchi, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n. 1; M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 34, pp. 45 ss.

La Corte inizia con l’affermare che la revisione del 2001 ha accresciuto gli spazi di autonomia degli enti territoriali in una «prospettiva generativa, per cui promuovendo processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti territoriali avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all’assetto precedente, dei valori costituzionali».

Ad emblema di questa prospettiva, viene subito chiamato in causa l’art. 118, comma 1, dove l’attribuzione in via generale delle funzioni amministrative ai Comuni è «stata compensata, nell’ordinaria allocazione delle funzioni, dai principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà [...] che implicano una relazione di *adaequatio rei et iuris*, in termini di giudizio – dato “il variabile livello degli interessi coinvolti” (sentenza n. 179 del 2019) – sulla migliore idoneità allo svolgimento di una determinata funzione da parte di istituzioni quantunque meno vicine» ai cittadini.

Risollecitando poi una questione che tanto ha impegnato i primi commentatori del rinnovato Titolo V, com’è quella della rilevanza della sussidiarietà quale criterio di costruzione del riparto o di alterazione/flessibilizzazione dello stesso³⁵, la Corte aggiunge – con una qualche ambiguità circa la prevalente adesione all’una o all’altra tesi (o circa la loro coesistenza): ulteriore elemento di specifico interesse della decisione – che «è inoltre indubbio che la medesima logica non sia estranea nemmeno ai criteri che hanno condotto alla ripartizione delle funzioni legislative tra Stato e Regioni: del resto la stessa rigidità dei confini delle materie è a sua volta suscettibile di deroga in forza dell’esercizio, nel rispetto del principio di leale collaborazione, dell’attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 74 del 2018)».

Richiamando due propri precedenti, la Corte colloca quindi in questo assetto l’art. 120, affermando che le previsioni ivi contenute relativamente allo straordinario³⁶ esercizio dei poteri sostitutivi «fanno “sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari” (sentenza n. 44 del 2014), e pongono lo Stato quale garante di ultima istanza della tenuta del sistema costituzionale rispetto a “taluni interessi essenziali” (sentenza n. 43 del 2004)». E questo perché l’art. 120 disvela con assoluta onestà – quasi come il 3, secondo comma, rispetto alle disequaglianze di fatto – la possibilità che gli enti territoriali, nell’esercizio della propria autonomia, ne pervertano le finalità e «possano giungere a limitare l’effettività dei diritti costituzionali; a mettere a rischio l’unità giuridica e/o economica della Repubblica; a esporre a responsabilità internazionale o comunitaria l’istituzione statale». Di fronte ad una simile prospettiva di «crisi dell’autonomia», il primo

³⁵ Sulla problematica, cfr. G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009, spec. pp. 75 ss.

³⁶ Quanto alla distinzione tra ipotesi di sostituzione straordinaria *ex art. 120* ed altre previste dall’ordinamento, cfr. L. BUFFONI, *La stra-ordinarietà perduta dell’art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2019, n. 4, pp. 1196 ss., la cui riflessione problematizzante sulla tenuta di tale distinzione e, in genere, sulla categoria dei poteri sostitutivi può contribuire ad un esame della sentenza in commento che si interroghi sul rapporto, nelle parole della Corte, tra applicazione dell’art. 120 ed alterazione del riparto costituzionale delle competenze.

rimedio è rimesso alle dinamiche democratiche interne all'ente, ovvero al «controllo degli elettori sugli organi politici di quella determinata realtà territoriale», ma, ove questo non sia sufficiente, la Costituzione prevede proprio l'intervento del potere statale, «che può spingersi fino a esautorare, per determinate materie e nel rispetto del principio di leale collaborazione, anche gli organi democraticamente eletti, potendosi esigere che persino la legge regionale “non interferisca con lo svolgimento delle funzioni del commissario” (*ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 217 del 2020)»³⁷.

In questa situazione di crisi, il valore potenziale dell'autonomia non viene meno, perché non viene meno la titolarità originaria delle competenze, il cui assetto viene temporaneamente condizionato dall'esercizio dei poteri sostitutivi statali, e tuttavia il recupero di tale valore deve costituire la bussola di tale esercizio, il quale «da un lato, si giustifica solo in quanto l'intervento statale sia tale da garantire le esigenze unitarie della Repubblica compromesse invece dalla realtà istituzionale sostituita e, dall'altro, si caratterizza per una necessaria temporaneità e cedevolezza dell'intervento sostitutivo, dato il valore che l'ordinamento continua a riconoscere, come detto, alla potenzialità del principio autonomistico». Da qui l'esigenza che lo Stato si assuma appieno la «responsabilità di risolvere nel minor tempo possibile la crisi dissipativa di un determinato ente autonomo», impegnando «se del caso, le proprie migliori energie e anche adeguate risorse finanziarie; senza travalicare, da quest'ultima prospettiva, il principio di responsabilità finanziaria imputabile a una determinata realtà territoriale, occorre infatti, comunque garantire un punto di equilibrio che impedisca, a danno di tutta la Repubblica, il cronicizzarsi di una condizione di crisi, che risulterebbe lesiva di plurimi principi costituzionali»³⁸.

Come si è già argomentato, le questioni poste dalla Regione ricorrente avrebbero potuto essere risolte dalla Corte anche senza la tessitura di una così impegnativa ricostruzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali scaturito dalla revisione del Titolo V, proposta a vent'anni dall'approvazione della legge cost. 3/2001. Senz'altro, essa offrirà più di uno spunto al dibattito – ormai permanente, ma che il cinquantenario dell'attivazione delle Regioni ordinarie e il ventennale della riforma del 2001 hanno ulteriormente concor-

³⁷ È proprio questo passaggio a dare per acquisito che l'istituto dei piani di rientro, ivi comprese le sue peculiari regole di inibizione dell'autonomia legislativa regionale, rappresenti un modello paradigmatico del potere sostitutivo *ex art. 120 Cost.*

³⁸ Principi che la Corte non manca di elencare: «Infatti, in questa situazione si stabilizzerebbero, altrimenti: a) la sospensione degli ordinari meccanismi di responsabilità politica e del relativo potere di controllo degli elettori locali, essendosi realizzata la sostituzione governativa agli organi politici regionali; b) l'incremento ai massimi livelli della pressione fiscale, previsto in via automatica (dall'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» e dall'art. 1, comma 86, della legge n. 191 del 2009) e quindi non più imputabile a una specifica decisione dei rappresentanti degli elettori regionali; c) il venir meno della garanzia dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) nei confronti degli abitanti della Regione; d) la discriminazione degli stessi in contrasto con il principio di eguaglianza; e) il vulnus al principio dell'equilibrio di bilancio»; questa come le precedenti citazioni riportate nel testo del presente paragrafo sono tratte dai punti 10.3 e 10.3.1 della sentenza in commento.

so ad alimentare³⁹ – sui problemi del nostro Stato regionale; specialmente nel momento in cui l’emergenza pandemica ha contribuito ad acuire i contrasti tra centro e periferia e ad aumentare le occasioni per un esercizio non di rado simbolico e problematico dei propri poteri da parte delle Regioni⁴⁰ (come la stessa Corte ha dovuto stigmatizzare: il riferimento è naturalmente alla sentenza n. 37/2021⁴¹).

Alcune delle affermazioni ivi contenute, anche per le novità lessicali già notate, recano in sé motivo di riflessione, non da ultimo allo scopo di verificare se la continuità con la giurisprudenza di questi vent’anni, ribadita dalle ricorrenti citazioni dei precedenti, sia sempre tale.

Se poi tali affermazioni gettino le fondamenta non solo per un cambio di passo interno alla giurisprudenza sui piani di rientro, ma per una rinnovata visione dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali da parte del giudice costituzionale, lo si potrà constatare soltanto alla luce delle future decisioni in materia.

In questa sede, almeno dubitativamente, si può però osservare che l’immagine complessiva dello Stato regionale italiano risultante dalla predetta ricostruzione abbia alcune peculiarità e, forse, anche qualche novità.

Dalle parole della Corte, infatti, emerge una Repubblica delle autonomie nella quale il valore dell’autonomia è “potenziale” e va sottoposto alla “prova concreta”. Non sono poche le domande che, in questa prospettiva, ci si può porre. Il “riconoscimento” dell’art. 5, dunque, non è tanto la presa d’atto di un processo storico, del quale è impastata anche la nascita della Repubblica democratica fondata sul lavoro dell’art. 1, ma è soprattutto un investimento di fiducia sul futuro? Se la prova non è buona, allora occorre che tanto la Regione interessata, quanto soprattutto lo Stato siano richiamati alle rispettive responsa-

³⁹ Per un quadro sullo stato della discussione, cfr. da ultimo i contributi di G. FALCON, *Lo stato delle regioni*, S. BARTOLE, *Una politica per l’ordinamento regionale*, M. BELLETTI, *La riforma del Titolo V «sotto attacco»*, *Dall’entusiasmo regionalista alle torsioni centraliste*, R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, Q. CAMERLENGO, *Unità e autonomia: una questione di indirizzo politico*, M. CAMELLI, *Mezzo secolo di Regioni: buone domande e qualche risposta*, A. DEFFENU, S. PAJNO, *Il regionalismo italiano a vent’anni dalla riforma del Titolo V: prime riflessioni*, M. DELLA MORTE, L. RONCHETTI, *Simul stabunt simul... stabunt: a quale prezzo?*, G. DI COSIMO, *Brevi note sullo stato attuale del sistema regionale*, R. DI MARIA, *La potestà legislativa regionale, fra (endogena) autonomia politica ed (esogena) attuazione programmatica*, P. GIANGASPERO, *L’organizzazione «costituzionale» delle Regioni e il ruolo della legge regionale*, C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, S. PARISI, *Cinquant’anni di Regioni: cesure apparenti, ricorsività dei luoghi comuni*, A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell’unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, V. TONDI DELLA MURA, *L’«eccezionale provvisorietà» della regionalizzazione italiana*, L. VIOLINI, *50 anni di vita delle Regioni: un percorso a fasi alterne per la crescita del Paese*, tutti comparsi in *Le Regioni*, 2021, nn. 1-2.

⁴⁰ La necessità o meno di riformare il Titolo V alla luce dell’esperienza pandemica è stata uno dei capitoli dell’articolato dibattito sull’impatto dell’emergenza sanitaria nei confronti delle autonomie territoriali: tra le diverse opinioni, per una impostazione qui condivisa, cfr. R. BALDUZZI, *Quale assetto istituzionale del nuovo Ssn tra Stato e Regioni?*, in *L’Arco di Giano*, 2021.

⁴¹ Sulla quale cfr. L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della proflessi internazionale*, in questa *Rivista*, 2021, n. 1, pp. 3 ss.

bilità, senza confondere i propri compiti nel nome di una mal intesa leale collaborazione e della tentazione di lasciar cronicizzare i problemi alla base della mancata realizzazione del valore potenziale dell'autonomia (alcuni dei quali, invero, sono assai più risalenti non solo rispetto alla revisione del Titolo V, ma finanche dell'attivazioni delle Regioni ordinarie); ma se anche l'intervento dello Stato fallisce, quale forma di ripristino dell'autonomia potrà esserci? Se, invece, la prova è buona, allora la Regione meritevole dovrà essere posta nelle condizioni di beneficiare della flessibilità del riparto costituzionale delle competenze a suo vantaggio? La sussidiarietà che permea questa ricostruzione è ancora strettamente connessa alla cooperazione e alla solidarietà (e lungo quale direttrice: ad una solidarietà orizzontale tra Regioni, ad esempio, non è fatto cenno, ma questo non deve stupire alla luce del fatto che la stessa disciplina sui piani di rientro, per restare al terreno del giudizio, ha nel tempo smarrito nella prassi alcune intuizioni, come gli affiancamenti tra Regioni, che potevano rinvenirsi ai suoi primi passi)? In questo Stato regionale, protagonista indiscusso è lo Stato, ma, forse, solo nei confronti dei territori che “non ce la fanno da sé”. Se poi, per le Regioni che, invece, “ce la fanno da sé”, questo ragionamento tiri in ballo il momentaneamente accantonato dibattito sull'attuazione dell'art. 116 Cost., terzo comma, è davvero un quesito per la cui risposta non è lecito trarre alcunché dalla sentenza. Un'ultima impressione, invece, è possibile ricavarla con minore incertezza, ovvero che una sentenza che offra una concezione dei poteri sostitutivi particolarmente esigente⁴² potrebbe non soltanto imprimere qualche stimolo di miglioramento alla disciplina sui piani di rientro, ma altresì disegnare uno scenario più rassicurante in vista dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, richiamando altresì, e non secondariamente, lo Stato e le Regioni a metterlo al riparo da ogni rischio di “dissipazione”.

⁴² E, per questo profilo, particolarmente condivisibile, specie per il forte richiamo al principio di responsabilità e per l'invito a non confondere l'adempimento agli obblighi di leale collaborazione con l'incerta attribuzione dei ruoli.