CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **255/2019** (ECLI:IT:COST:2019:255)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **MODUGNO**
Udienza Pubblica del **22/10/2019**; Decisione del **04/11/2019**
Deposito del **05/12/2019**; Pubblicazione in G. U. **11/12/2019**
Norme impugnate: Delibera del Consiglio dei ministri del 07/12/2018.
Massime: **40877 41891 41892 41893 41894 41895 41896 41897**
Atti decisi: **confl. enti 2/2019**

SENTENZA N. 255

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018, promosso dalla Regione Molise con ricorso notificato il 5-8 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 6 febbraio 2019, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell’anno 2019.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Franco Modugno;

udito l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Molise e gli avvocati dello Stato Leonello Mariani e Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– La Regione Molise ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, lamentando che non sarebbe spettata a quest'ultimo e, per esso, al Consiglio dei ministri, l'adozione della delibera del 7 dicembre 2018, recante la nomina del dott. Angelo Giustini a commissario ad acta e della dott.ssa Ida Grossi a sub-commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, e chiedendo, di conseguenza, il suo annullamento.

La ricorrente ritiene, infatti, che la delibera censurata sarebbe stata adottata in violazione degli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione e dei principi di leale collaborazione e legittimo affidamento e, pertanto, sarebbe lesiva, per una pluralità di motivi, delle proprie attribuzioni costituzionali.

In subordine, chiede a questa Corte di dichiarare, «previa eventuale rimessione della questione di legittimità costituzionale innanzi a se stessa, […] l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 395, della l. n. 232 del 2016 e 2, comma 84-bis, della l. n. 191 del 2009, nella formulazione vigente ratione temporis».

1.1.– La ricorrente sottolinea come per le Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, 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, quali, da oltre un decennio, la Regione Molise, vigeva un regime per il quale: per un verso, il Consiglio dei ministri dovesse nominare commissario ad acta il Presidente della Regione; per l'altro, solo in caso di dimissioni o di impedimento del Presidente della Giunta, il Consiglio dei ministri avrebbe potuto nominare un altro Commissario ad acta fino all'insediamento del nuovo Presidente della Regione o alla cessazione della causa di impedimento. Inoltre, parte ricorrente sottolinea come la normativa sul commissariamento abbia una struttura tendenzialmente duale, nella quale il sub-commissario «rappresenta la componente squisitamente tecnica, mentre il commissario – da individuarsi nella persona del Presidente della Regione interessata – costituisce l'elemento di raccordo politico-decisionale con l'istituzione regionale».

La Regione ricorda le modifiche normative che si sono succedute in materia e rileva come la regola della nomina automatica del Presidente della Regione a commissario ad acta, sancita dall'art. 2, commi 79, 83, 84 e 84-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», sia stata in un primo tempo superata dall'art. 1, comma 569, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)». Con l'intervento del 2014, il legislatore ha introdotto infatti la regola dell'incompatibilità tra la nomina a commissario ad acta e l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione commissariata e, di conseguenza, ha modificato i commi 79, 83, 84 e 84-bis, in sostanza eliminando il riferimento al Presidente della Regione in essi contenuto.

Successivamente, tuttavia, il legislatore è intervenuto novamente con l'art. 1, comma 395, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario

2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), superando la regola dell'incompatibilità introdotta pochi anni prima, e ha statuito che alle Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007 non si applicassero le disposizioni cui all'art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014.

1.2.– Alla luce di tali premesse, la Regione Molise ritiene che la delibera censurata sarebbe lesiva delle proprie attribuzioni costituzionali, in quanto il Consiglio dei ministri avrebbe esercitato un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge «così integrando un'ipotesi di palese "carenza di potere in concreto"». Secondo la Regione, poi, il tono costituzionale del conflitto non verrebbe meno in ragione del fatto che l'atto sia viziato anche per violazione di legge, fatta valere dinnanzi al competente giudice amministrativo. Tale conclusione, a parere della ricorrente, troverebbe conforto nella stessa giurisprudenza costituzionale (si richiama la sentenza n. 10 del 2017), la quale distingue i casi in cui la lesione derivi da un atto meramente illegittimo da quelli in cui l'atto sia viziato anche per contrasto con le norme attributive di competenza costituzionale, non avendo rilievo alcuno, in tale caso, che l'atto sia impugnato anche in sede giurisdizionale.

1.3.– Nel primo motivo di ricorso, la Regione Molise preliminarmente chiarisce che ad essere censurata non è tanto la violazione di legge, quanto la omessa valutazione in concreto di una «pluralità di elementi coessenziali al corretto esercizio dei poteri sostitutivi demandati dal Governo nei confronti delle Regioni in piano di rientro».

La ricorrente, nello specifico, lamenta che la delibera oggetto del conflitto, in assenza di un'attenta valutazione sullo stato di avanzamento del piano di rientro, avrebbe determinato, senza valide ragioni costituzionali e in violazione del principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione, nonché degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., una compressione delle competenze sia legislative sia amministrative della Regione nelle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica»; la stessa delibera avrebbe altresì soppresso, peraltro senza perseguire alcun interesse meritevole di tutela, il collegamento istituzionale tra la struttura commissariale e l'amministrazione regionale.

La delibera avrebbe omesso, infatti, una concreta valutazione di una serie di profili ritenuti rilevanti (l'opportunità di conferire l'incarico ad un soggetto che permettesse un confronto con l'amministrazione regionale grazie alla coincidenza di incarichi in capo alla stessa persona, fatto questo supportato anche dal parere della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, contenuto nella nota 2018/104/SRFS/C7; lo stato di avanzamento del piano di rientro dal deficit sanitario, evidenziando come per il 2017 il punteggio della griglia dei livelli essenziali di assistenza – pari a 167 – si colloca di sopra dalla soglia di adempienza, dato che il livello di sufficienza è «pari al valore di >160»; gli effetti che il grave ritardo accumulato dal Governo nella nomina del commissario ad acta avrebbe sul sistema sanitario regionale), al punto da risultare irragionevolmente punitiva nei confronti della Regione, poiché avrebbe compromesso ulteriormente l'autonomia regionale senza prendere in considerazione l'opzione migliore per la Regione Molise.

Alla luce di dette ragioni, la delibera oggetto del conflitto risulterebbe in tal modo palesemente irragionevole, poiché rallenterebbe il percorso di risanamento, e si porrebbe in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò avrebbe dirette ripercussioni sulle competenze legislative e amministrative costituzionalmente riconosciute alla Regione dagli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., poiché il commissariamento impedirebbe di esercitarle.

1.4.– Nel secondo motivo di ricorso, la Regione lamenta la menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali, determinata dalla violazione della disciplina costituzionale dell'esercizio dei poteri sostitutivi e del principio di leale collaborazione in cui la delibera sarebbe incorsa.

Richiamando alcuni precedenti di questa Corte (sentenze n. 171 del 2015 e n. 56 del 2018), in forza dei quali il potere sostitutivo deve attivarsi solo in caso di accertata inerzia delle Regioni e nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, viene denunciata la compressione dello spazio di autonomia regionale nel procedimento di rientro dal deficit sanitario. Compressione che, peraltro, sarebbe avvenuta senza verificare né se la misura fosse proporzionata e necessaria, né se vi fosse un'inerzia nel dare attuazione al piano di rientro. Si mette in evidenza, poi, come la delibera sia stata adottata senza «neppure richiedere o acquisire il parere» della Regione, che sarebbe invece imposto dall'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009.

La ricorrente afferma, inoltre, che il mancato rispetto della disciplina costituzionale in materia di poteri sostitutivi si rifletterebbe sulle attribuzioni conferite alla Regione dagli artt. 117, terzo comma, in riferimento alla tutela della salute, e 118 Cost., al punto che la Regione non avrebbe alcun ruolo nella struttura commissariale, mentre il principio di leale collaborazione e l'art. 120 Cost. imporrebbero che le Regioni siano specificamente ed individualmente coinvolte in modo da poter far valere le proprie ragioni.

1.5.– Con il terzo motivo di ricorso, la Regione si duole, invece, della lesione del principio del legittimo affidamento, affermando che la «legittima aspettativa di continuità» dell'incarico di commissario ad acta al Presidente della Regione sarebbe stata «frustrata senza alcuna ragione giustificativa».

La ricorrente, da un lato, afferma che la propria aspettativa fosse «certamente consolidata», poiché non vi era stata alcuna modifica normativa astrattamente idonea ad incidere sulla propria posizione, e, dall'altro, lamenta la mancanza di una «(reale) valutazione degli interessi pubblici», operata dal Consiglio dei ministri e tale da poter, quanto meno, motivare «la frustrazione del legittimo affidamento riposto dalla Regione nella situazione esistente».

1.6.– Con il quarto motivo di ricorso, la ricorrente denuncia la violazione degli artt. 81 e 97 Cost., in riferimento alle attribuzioni costituzionali riconosciute alla Regione nelle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica» ex artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché in riferimento al principio di leale collaborazione. La scelta di nominare un soggetto diverso dal Presidente della Giunta avrebbe gravato, infatti, la Regione di ulteriori oneri, i quali sarebbero oltretutto ingiustificati e non conformi al criterio di economicità desumibile dalle disposizioni costituzionali invocate, in considerazione del fatto che il Presidente della Giunta avrebbe potuto adempiere all'incarico «in tempi più stretti, in ragione dell'approfondita conoscenza della realtà sulla quale intervenire, e senza costi».

1.7.– La Regione, infine, in via subordinata chiede che questa Corte dichiari (previa autorimessione) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, e dell'art. 2, comma 84-bis, della legge n. 191 del 2009, nella formulazione vigente ratione temporis, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., nonché del principio di leale collaborazione e degli artt. 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost.

Secondo la ricorrente, ove si dovesse ritenere che dalle disposizioni legislative richiamate derivi l'impossibilità di nominare il Presidente della Giunta commissario ad acta, esse dovrebbero essere dichiarate incostituzionali (previa autorimessione della questione di legittimità costituzionale), con conseguente illegittimità derivata della delibera impugnata. Secondo questa prospettiva, tutti i motivi di ricorso addotti dalla Regione si tramuterebbero in altrettanti motivi di incostituzionalità, poiché: si escluderebbe il rappresentante della Regione dalla struttura commissariale senza una previa valutazione, da parte dello Stato, sull'avanzamento del piano di rientro dal deficit sanitario; verrebbe impedita la nomina quale commissario ad acta del Presidente della Giunta mediante un automatismo irragionevole e

contraddittorio con le finalità del piano di rientro; si impedirebbe alla Regione di mantenere spazi di autonomia e di partecipazione procedimentale nell'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato; si determinerebbero, infine, ulteriori spese, irragionevoli e non necessarie, a carico del sistema sanitario regionale.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato il 20 marzo 2019.

2.1.– In via preliminare, la difesa dello Stato chiede di dichiarare inammissibile il conflitto. Eccependo in primo luogo, il difetto di interesse attuale e concreto all'impugnativa, in forza delle modifiche recate dall'art. 25-septies, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136. Tali norme prevedono, infatti, da un lato, che gli incarichi istituzionali presso la Regione commissariata sono incompatibili con la nomina di commissario ad acta; dall'altro, che nel regime di incompatibilità rientrano anche gli incarichi commissariali in atto, a qualunque titolo affidati a soggetti interni all'amministrazione regionale, alla data di entrata in vigore della modifica normativa.

Si sostiene, infatti, che in ragione dell'incompatibilità introdotta da tali norme (la quale si estende agli incarichi commissariali in atto alla data di entrata in vigore della modifica normativa), la Regione Molise non trarrebbe utilità alcuna dall'eventuale pronuncia favorevole di questa Corte, in quanto il Consiglio dei ministri non potrebbe, comunque sia, procedere alla nomina auspicata.

In secondo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile perché difetterebbe del "tono" costituzionale.

Per un verso, la Regione sarebbe carente della legittimazione a ricorrere avverso la delibera in contestazione, perché espressione dell'esercizio del potere sostitutivo, di competenza esclusiva statale; il che escluderebbe che la ricorrente possa essere titolare di una posizione soggettiva giuridica attiva, in base alla quale poter pretendere la nomina del proprio Presidente pro tempore quale commissario ad acta. Per l'altro, la delibera – espressione del potere sostitutivo dello Stato – non sarebbe invasiva della sfera di competenza costituzionalmente riservata alle Regioni. Non sussistendo, pertanto, violazione delle norme costituzionali a presidio del riparto di competenza, le violazioni di norme ordinarie denunciate dalla ricorrente sarebbero irrilevanti e il conflitto, di conseguenza, inammissibile.

2.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, comunque sia, infondato il conflitto, poiché non sarebbe sussistito alcun obbligo in capo al Consiglio dei ministri di nominare commissario ad acta il Presidente della Giunta regionale.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, infatti, già nell'art. 2, commi 79, 83 e 84, della legge n. 191 del 2009, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014, non si sarebbe configurato un obbligo per lo Stato di nominare il Presidente della Giunta commissario ad acta. Si sostiene, infatti, che, pur volendo ammettere che il comma 79 di tale articolo prevedesse espressamente tale eventualità, i successivi commi 83 e 84 statuivano, rispettivamente, che in caso di perdurante inadempienza degli obblighi derivanti dal piano di rientro o in caso di inadempimento del Presidente della Giunta, il Consiglio dei ministri avrebbe potuto, in attuazione dell'art. 120 Cost., nominare commissario un soggetto diverso. L'incompatibilità – continua l'Avvocatura – in un primo tempo introdotta dalla legge n. 190 del 2014, tanto per i commissariamenti disposti ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, quanto per quelli ex art. 2, commi 79, 83 e 84, della legge n. 191 del 2009, sarebbe stata superata, con le modifiche introdotte dall'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, solo per i primi e non per i secondi; si aggiunge, infine, che il venir meno della incompatibilità non avrebbe potuto, in ogni caso, equivalere all'obbligo di nominare commissario ad acta il

Presidente della Giunta regionale.

2.3.– Ripercorsa l'evoluzione legislativa in materia, l'Avvocatura generale dello Stato afferma che, seppur originariamente il commissariamento della Regione Molise fosse stato predisposto ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, già a partire dal gennaio del 2012 sarebbe «"transitato" nella sfera di applicazione dell'art. 2 della l. n. 191/2009».

Ciò troverebbe conferma nell'ulteriore circostanza che solo pochi mesi dopo, nel giugno del 2012, a causa del perdurare della situazione di grave disavanzo strutturale, è stato nominato commissario ad acta un soggetto diverso dal Presidente della Giunta, in espresso richiamo alla procedura stabilita dall'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009. Disposizione, peraltro, richiamata nella stessa delibera contestata.

Su tali basi la difesa dello Stato ritiene che l'incompatibilità in un primo tempo introdotta dalla legge n. 190 del 2014, tanto per i commissariamenti disposti ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, quanto per quelli ex art. 2, commi 79, 83 e 84, della legge n. 191 del 2009, sarebbe stata superata, mediante le modifiche introdotte con la legge n. 232 del 2016, solo per i primi e non per i secondi.

L'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016 ha abrogato, infatti, il solo comma 570, il quale estendeva l'incompatibilità ai commissariamenti ex art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, e non anche il comma 569, che, invece, si applicava ai commissariamenti ex art. 2, commi 79, 83 e 84, della legge n. 191 del 2009. Rispetto ai commissariamenti sorti in forza di tale fonte sarebbe stata pienamente operante, pertanto, l'incompatibilità tra Presidente della Giunta regionale e commissario ad acta. Con la conseguenza, così si conclude, che con la delibera consiliare del 7 dicembre del 2018 non si sarebbe potuto procedere alla nomina del Presidente della Regione quale commissario ad acta, poiché il Consiglio dei ministri «era tenuto – come imposto dalla legge ed esattamente come ha fatto – ad orientare la propria scelta su di un soggetto diverso», in quanto – come si è già ricordato – la Regione Molise dovesse intendersi commissariata ai sensi dell'art. 2, commi 79, 83 e 84, della legge n. 191 del 2009.

2.4.– In via subordinata, l'Avvocatura generale dello Stato deduce l'infondatezza del ricorso, anche per il caso in cui si ritenesse che la Regione Molise sia commissariata ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007 e, quindi, anche a voler reputare che, nel caso di specie, non potesse trovare applicazione l'incompatibilità ex lege fra l'incarico di Presidente della Giunta regionale e quello di commissario ad acta.

Si sostiene, infatti, che, prima dell'incompatibilità sancita dalla legge n. 190 del 2014, né il comma 83 né il comma 84-bis, dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, «imponevano necessariamente» la nomina del Presidente della Giunta regionale quale commissario ad acta. Quanto al comma 83, questo avrebbe previsto, «su un piano di assoluta alternatività», la nomina a commissario ad acta anche di un soggetto diverso dal Presidente della Giunta o, comunque sia, «esterno alla compagine regionale». Rispetto al comma 84-bis, il quale si ritiene, comunque sia, non applicabile al caso di specie, questo si limita ad apprestare una soluzione normativa di emergenza: individuerebbe, infatti, nell'insediamento del nuovo Presidente della Giunta regionale il solo termine finale di durata del commissariamento temporaneo. In altri termini, non condizionerebbe, «una volta cessato l'impedimento o ricostituito l'organo regionale, il potere di scelta del Governo il quale, ai fini dell'individuazione della persona del nuovo commissario ad acta», godrebbe della stessa libertà esercitabile al momento dell'affidamento iniziale dell'incarico.

2.5.– Riguardo agli altri motivi di ricorso la difesa dello Stato afferma che essi, «ancor prima che infondati», sarebbero «del tutto privi di "tono costituzionale"», risolvendosi in semplici vizi di legittimità, in quanto tali di competenza del giudice amministrativo.

2.5.1.– In primo luogo, la delibera non potrebbe ritenersi non adeguatamente motivata, poiché quest'ultima, rientrando fra gli atti di alta amministrazione, è espressione di «un'amplissima discrezionalità che si traduce in un obbligo motivazionale estremamente contenuto». In buona sostanza – così continua la difesa statale – l'obbligo di esternazione delle ragioni, in linea con quanto concretamente avvenuto, si ridurrebbe alle sole indicazioni in positivo delle norme di legge da applicare e dei requisiti per il conferimento dell'incarico. Un particolare sforzo motivazionale sarebbe, al contrario, risultato necessario nell'ipotesi in cui la scelta fosse ricaduta su un «soggetto intraneo alla struttura istituzionale», sia per il generale disfavore espresso dall'ordinamento verso il cumulo degli incarichi, sia in ragione della particolare situazione in cui verserebbe la sanità molisana. In secondo luogo e proprio alla luce di tale gravità – la quale troverebbe conferma nel programma operativo straordinario che, a seguito della sottoscrizione di uno specifico accordo con la Regione Molise, ha trovato riconoscimento nell'art. 34-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 2017, n. 96 – la scelta di un soggetto estraneo all'apparato amministrativo regionale dovrebbe bensì considerarsi opportuna.

2.5.2.– La situazione in cui verserebbe la sanità molisana renderebbe non sussistente neppure la violazione del legittimo affidamento lamentata dalla ricorrente. Doglianza che sarebbe priva di fondamento anche dal punto di vista giuridico: pur volendo ammettere, infatti, che non sussistesse la (più volte richiamata) incompatibilità nella nomina del Presidente della Giunta regionale, non vi sarebbe stato alcun obbligo giuridico sul quale fondare il legittimo affidamento dell'incarico al neoeletto Presidente della Regione.

2.5.3.– Non sarebbe configurabile neppure la denunciata irrazionalità e antieconomicità della scelta statale, la quale, nell'affidare la funzione di commissario ad acta ad un soggetto estraneo all'amministrazione regionale, avrebbe aggravato la situazione economico-finanziaria della Regione, chiamata a sopportarne i relativi oneri. Sostiene l'Avvocatura generale dello Stato che, da un lato, «non dipenderà certo dal compenso» la cui erogazione grava sulla Regione «il successo o meno dell'attività di riequilibrio economico-finanziario»; dall'altro, l'onere, ritenuto «giustificato e pienamente compatibile» dal legislatore, proprio in forza dell'esplicita previsione normativa, non può essere invocato «a motivo di illegittimità della decisione in proposito assunta».

2.5.4.– Senza fondamento sarebbero anche le doglianze sulla violazione del principio di leale collaborazione. Principio, quest'ultimo, che atterrebbe alla fase precedente il commissariamento: ciò che costituisce oggetto di condivisione e codecisione sarebbero cioè il piano di rientro dal disavanzo sanitario e le misure per farvi fronte. Il commissariamento, invece, in quanto espressione del potere sostitutivo, competerebbe in via esclusiva allo Stato, il quale lo esercita con le garanzie previste dalla Costituzione e dalla normativa di riferimento. A tal fine, l'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009 contempla l'audizione della Regione interessata, obbligo che – sostiene la difesa dello Stato – sarebbe stato puntualmente espletato, come risulterebbe dal «corpo della contestata deliberazione».

2.5.5.– Infine, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che deve dichiararsi inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione di legittimità costituzionale proposta, in via subordinata, dalla ricorrente.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, infatti, entrambe le disposizioni sarebbero estranee alla materia dell'incompatibilità. Per un verso, l'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, «non escludeva certo che il presidente della regione fosse nominato commissario ad acta». Tale previsione normativa, infatti, stabilendo che «le disposizioni di cui al comma 569 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, […] non si applicano alle regioni commissariate ai sensi dell'articolo 4, comma 2 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159»,

avrebbe consentito la nomina a commissario ad acta dei Presidenti delle Regioni commissariate ai sensi di quest'ultima disposizione (essendo, invece, ancora presente l'incompatibilità per le Regioni commissariate ai sensi dell'art. 2, commi 79, 83 e 84, della legge n. 191 del 2009). Per l'altro, la previsione di cui all'art. 2, comma 84-bis, limitandosi «a stabilire che, in caso di impedimento del presidente della regione nominato commissario ad acta, il Consiglio dei Ministri avrebbe nominato un commissario ad acta fino alla cessazione della causa di impedimento», sarebbe «totalmente anodina quanto all'individuazione del soggetto destinato ad essere nominato commissario ad acta una volta cessata la causa di impedimento».

3.– Con la memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa della Regione Molise risponde puntualmente alle eccezioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri nel suo atto di costituzione.

3.1.– Secondo la ricorrente non potrebbe trovare accoglimento l'eccezione di difetto di interesse attuale e concreto al ricorso, causato dall'introduzione dell'art. 25-septies del d.l. n. 119 del 2018.

Richiamando la sentenza di questa Corte n. 198 del 2017, si ricorda che l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato non farebbe venir meno l'interesse all'accertamento del riparto di competenze.

Quand'anche – così conclude la Regione Molise – la norma di legge dovesse uscire indenne dal controllo di costituzionalità e la doverosità della nomina del Presidente della Giunta regionale dovesse valere solo per uno spatium temporis limitato, l'interesse della Regione non verrebbe meno, ma sarebbe soltanto inciso nella misura; si ritiene, tuttavia, che «un interesse ridotto nella misura» sarebbe «pur sempre un interesse costituzionalmente e processualmente protetto».

3.2.– Per quanto riguarda l'eccezione di inammissibilità per carenza di legittimazione attiva, la difesa regionale sostiene che sarebbe proprio la titolarità di sfere di competenza costituzionalmente garantite a dare titolo alla Regione di lamentare «l'invasione, l'interferenza o la menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali». Ciò perché motivo della doglianza non sarebbe la mancata nomina del proprio Presidente, bensì la lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione, causata dall'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge.

In merito all'eccezione di inammissibilità per l'assenza di tono costituzionale, la ricorrente precisa che non avrebbe messo in dubbio la spettanza del potere sostitutivo al Governo, bensì avrebbe denunciato l'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuitogli dalla legge, andando ad integrare un'ipotesi di carenza di potere in concreto, la quale sarebbe idonea a conferire tono costituzionale al conflitto. Tale pregiudizio sarebbe direttamente riconducibile «all'autonoma attitudine lesiva della Delibera impugnata e non (soltanto) al modo erroneo in cui da essa è stata applicata la legge». Da ciò deriverebbe che il tono costituzionale non verrebbe meno dall'aver impugnato la delibera in contestazione anche davanti alla giurisdizione ammnistrativa.

3.3.– Chiarite le ragioni per le quali il conflitto sarebbe «certamente ammissibile», la Regione Molise risponde puntualmente alle deduzioni della difesa statale.

3.3.1.– Innanzitutto la ricorrente, nel contestare la ricostruzione normativa proposta dalla difesa dello Stato, ritiene che non vi sarebbe stata alcuna «"inalveazione" del procedimento nell'ambito della disciplina di cui alla l. n. 191 del 2009», poiché quest'ultima si sarebbe aggiunta, senza abrogarla, a quella dettata dall'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007. In forza dell'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009, le specifiche procedure stabilite da tale legge

avrebbero, infatti, potuto trovare applicazione ai commissariamenti (fra cui quello della Regione Molise) attivati in forza dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007 e, pertanto, a tale disposizione continuerebbero ad essere ascritti questi ultimi.

Ciò sarebbe confermato dalla circostanza che le delibere di nomina del Commissario ad acta, successive alla presunta inalveazione nella disciplina introdotta dalla legge n. 191 del 2009, continuerebbero, da un lato, a far riferimento espresso all'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007 e, dall'altro, esse non menzionerebbero neppure l'art. 2, comma 83, della legge n. 191 del 2009, il quale attribuisce al Consiglio dei ministri il potere di nominare il Presidente della Regione o di un altro soggetto.

3.3.2.– La ricorrente, inoltre, ritiene che non coglierebbe nel segno la difesa dello Stato quando afferma che l'art. 2, comma 84-bis, della legge n. 191 del 2009, non avrebbe portata decisiva nella vicenda, poiché, al contrario, darebbe conferma che, nel quadro normativo riferibile ratione temporis alla delibera in contestazione, si dava «assolutamente per scontato che il Presidente della Regione [fosse], sempre, anche Commissario ad acta».

Infine la difesa regionale ribadisce che, in forza dell'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, con il quale si sarebbe derogato alla regola dell'incompatibilità sancita dall'art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014 in riferimento ai commissariamenti sorti in forza dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, per la Regione Molise (il cui commissariamento si ascriverebbe a tale ultima norma) la nomina a Commissario ad acta non sarebbe stata incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi altro incarico regionale.

3.3.3.– Priva di fondamento sarebbe anche l'eccezione di infondatezza relativa alla violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, basata sulla distinzione tra la disciplina dei piani di rientro dal deficit sanitario, riconducibile alla potestà legislativa concorrente, in materia di «tutela della salute» e di «coordinamento della finanzia pubblica», e il commissariamento, espressione del potere sostitutivo straordinario del Governo, disciplinato dall'art. 120 Cost. e oggetto di competenza esclusiva statale.

La Regione ritiene, al contrario, che proprio nella materia in esame il rispetto di tali principi caratterizzi «non tanto l'an – procedimentalizzato in funzione del mancato raggiungimento degli obiettivi del Piano di rientro – quanto il quomodo del commissariamento».

La delibera impugnata, impendendo l'avvicendamento tra il precedente e l'attuale Presidente della Regione, avrebbe compresso, invece, lo spazio di autonomia della Regione, la quale non avrebbe «alcun ruolo all'interno della struttura commissariale, benché il principio di leale collaborazione e l'art. 120 Cost. impongano» che le Regioni interessate dall'esercizio del potere sostitutivo siano coinvolte in modo da poter far valere le proprie ragioni.

3.3.4.– Per gli ulteriori motivi, la difesa regionale, nella sostanza, ribadisce quanto sostenuto nel ricorso introduttivo.

3.4.– A seguito del rinvio della udienza pubblica, la Regione Molise ha depositato ulteriore memoria, nella quale ha ribadito la fondatezza del ricorso, sottolineando come la sentenza n. 200 del 2019, con la quale questa Corte ha deciso il conflitto fra enti promosso dalla Regione Calabria (la quale ha rigettato il ricorso per conflitto di attribuzione in riferimento alla delibera di nomina del commissario e del sub-commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario) darebbe conferma della fondatezza del ricorso della stessa Regione Molise.

3.4.1.– Da un lato, infatti, le censure proposte dalla Regione Calabria si fondavano su circostanze diverse e peculiari; dall'altro, le situazioni di criticità riscontrate nella gestione

commissariale di quella Regione non sarebbero riscontrabili nel caso della Regione Molise. Da ciò – si conclude – proprio seguendo il ragionamento di questa Corte e riportando i principi da essa espressi alla vicenda in esame, «la Delibera oggetto del ricorso per conflitto d'attribuzione proposto dalla Regione Molise si rivela – se possibile – viziata in modo ancor più grave».

4.– Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato ulteriore memoria, nella quale, rispondendo, a sua volta, puntualmente ai rilievi mossi dalla difesa della Regione Molise, ha nella sostanza ribadito le deduzioni svolte nell'atto di costituzione.

5.– In udienza, infine, la ricorrente ha depositato la «Griglia LEA 2018», estratta dallo «Schema di certificazione della situazione regionale relativo agli adempimenti LEA 2018», dal quale risulterebbe, ad ulteriore prova del positivo stato di avanzamento del piano di rientro dal deficit sanitario, che essa avrebbe raggiunto un "punteggio" pari a 180, collocandosi oltre la soglia di adempienza nell'erogazione delle prestazioni sanitarie.

Considerato in diritto

1.– La Regione Molise ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, lamentando che non sarebbe spettato a quest'ultimo e, per esso, al Consiglio dei ministri, l'adozione della delibera del 7 dicembre 2018, recante la nomina del dott. Angelo Giustini a commissario ad acta e della dott.ssa Ida Grossi a sub-commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, e chiedendo, di conseguenza, il suo annullamento.

La ricorrente ritiene che la delibera impugnata non sarebbe incorsa solo in una violazione di legge, in quanto con essa, contrariamente a quanto imposto dalla disciplina legislativa vigente in materia, si sarebbe nominato commissario ad acta persona diversa dal Presidente pro tempore della Giunta regionale, ma essa sarebbe, altresì, espressione di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge «così integrando un'ipotesi di palese "carenza di potere in concreto"».

Alla luce di tali premesse, la Regione Molise ritiene che la delibera censurata sarebbe stata adottata in violazione degli artt. 3, 81, 97, 117, terzo coma, 118 e 120 della Costituzione e dei principi di leale collaborazione e legittimo affidamento, così ledendo le proprie attribuzioni costituzionali.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, ritualmente costituitosi in giudizio, ha sollevato due eccezioni di inammissibilità del conflitto.

2.1.– In primo luogo, la difesa statale ritiene il conflitto inammissibile per difetto di interesse attuale e concreto, in forza delle modifiche intervenute con l'art. 25-septies, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136.

Si sostiene, infatti, che in ragione dell'incompatibilità introdotta da tali norme (la quale si estende agli incarichi commissariali in atto alla data di entrata in vigore della modifica normativa), la Regione Molise non trarrebbe utilità alcuna dall'eventuale pronuncia favorevole di questa Corte, in quanto il Consiglio dei ministri non potrebbe, comunque sia, procedere alla nomina auspicata.

L'eccezione non è fondata, in quanto è pacifico nella giurisprudenza di questa Corte che a rilevare nel conflitto tra enti sia l'interesse all'accertamento del riparto costituzionale delle attribuzioni, «il quale trae origine dall'esigenza di porre fine – secondo quanto disposto

dall'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – ad una situazione di incertezza» in ordine a quest'ultimo (sentenza n. 198 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 260 del 2016 e n. 9 del 2013).

2.2.– Con la seconda eccezione di inammissibilità, l'Avvocatura generale dello Stato deduce che il conflitto non sarebbe sorretto dal necessario tono costituzionale. Per un verso, la Regione sarebbe carente della legittimazione a ricorrere avverso la delibera in contestazione, perché espressione dell'esercizio del potere sostitutivo, di competenza esclusiva statale; il che escluderebbe che la ricorrente possa essere titolare di una posizione soggettiva giuridica attiva, in base alla quale poter pretendere la nomina del proprio Presidente pro tempore quale commissario ad acta; per l'altro, l'interesse regionale al risanamento e al riequilibrio economico-finanziario in ambito sanitario (fondantesi sulla competenza legislativa e amministrativa in materia di tutela della salute e in quella del coordinamento della finanza pubblica), non assumerebbe una consistenza tale da consentire alla Regione di sindacare la legittimità e l'opportunità della scelta governativa nell'esercizio del potere sostitutivo, qual è quello della nomina del commissario, che «è e rimane di competenza esclusiva dello Stato».

In modo del tutto conseguente, la delibera non sarebbe invasiva della sfera di competenza costituzionalmente riservata alle Regioni; pertanto, la ricorrente starebbe denunciando, semmai, vizi di mera violazione di legge.

Anche tale eccezione non è fondata.

Occorre rilevare, innanzitutto, che la Regione Molise non rivendica la spettanza di una posizione soggettiva giuridica attiva, in forza della quale pretendere la nomina quale commissario ad acta del Presidente pro tempore della Giunta regionale, bensì si duole della menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali, derivante, a suo modo di vedere, dal cattivo esercizio del potere sostitutivo, del quale, peraltro, non viene contestata la titolarità esclusiva in capo allo Stato.

Così stando le cose, la Regione ha titolo e interesse a dolersi della menomazione delle proprie attribuzioni, tanto più che, come ha avuto già modo di rilevare questa Corte, «la disciplina, generale e astratta, del potere sostitutivo e delle sue modalità di esercizio può essere di per sé idonea a invadere le competenze costituzionali della Regione o a comprimere il principio di leale collaborazione, laddove non preveda adeguati meccanismi di raccordo con gli enti territoriali interessati» (sentenza n. 36 del 2018).

Posta l'idoneità del potere sostitutivo ad incidere sulle competenze regionali, il conflitto ha allora tono costituzionale, in quanto la ricorrente non si è limitata a denunciare la mera violazione di legge, bensì l'«esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge», integrante «"un'ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente"» (così, sentenza n. 10 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 260 del 2016 e 104 del 2016), e, pertanto, ha lamentato «non una qualsiasi lesione» (sentenza n. 28 del 2018), ma una lesione di proprie competenze costituzionali (in questo senso, fra le tante, sentenze n. 28 del 2018, n. 52 del 2013 e n. 90 del 2011).

3.– Prima di analizzare i singoli motivi di ricorso è necessario fornire una breve ricostruzione del contesto normativo in cui si colloca l'impugnata delibera, al fine di chiarire, da un lato, se al momento della sua adozione sussistesse, come sostiene la ricorrente, l'obbligo di nominare il Presidente della Regione commissario ad acta; dall'altro, se – come dedotto dall'Avvocatura generale dello Stato – il commissariamento della Regione Molise, originariamente disposto in base all'allora vigente art. 4, comma 2, 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, sarebbe successivamente "transitato" nell'ambito di applicazione dell'art. 2 della legge 23 dicembre

2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», così impedendo, a causa della perdurante regola dell'incompatibilità, la nomina del Presidente della Regione quale commissario ad acta.

3.1.– La ricostruzione può prendere le mosse dall'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007, con il quale – e per ciò che qui rileva – il legislatore statale ha previsto che, qualora la Regione risulti inadempiente rispetto agli impegni assunti in sede di sottoscrizione del piano di rientro, il Consiglio dei ministri nomina un commissario ad acta, con il compito di realizzare le finalità riportate nel piano concordato tra Stato e Regione.

La disposizione, anche nella formulazione tutt'oggi vigente, non dà indicazione alcuna né sulla figura che possa ricoprire tale incarico né sui particolari requisiti di professionalità ed esperienza che il commissario debba possedere.

La previsione della nomina automatica del Presidente della Giunta regionale quale commissario ad acta compare nella versione originaria della legge n. 191 del 2009, all'art. 2, commi 79, 83 e 84.

L'art. 2, comma 79, della legge n. 191 del 2009, prevedeva, infatti, che, in caso di mancata presentazione da parte della Regione del piano di rientro ovvero in caso di mancata approvazione dello stesso, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 120 Cost., nominasse il Presidente della Regione quale commissario ad acta per la predisposizione del piano di rientro e per la sua attuazione.

L'art. 2, comma 83, della stessa legge (nella formulazione ancora oggi in vigore) prende in considerazione l'ipotesi in cui, pur essendo stato presentato ed approvato il piano di rientro, ad una verifica dello stesso venisse constatata la inadempienza della Regione in merito alla realizzazione degli obiettivi tracciati nel piano. In tal caso, il Consiglio dei ministri diffida la Regione interessata ad attuare il piano, adottando altresì tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi previsti. A seguito della persistente inerzia della Regione, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 120 Cost., nominava (così era previsto dal testo dell'originaria disposizione) il Presidente della Regione commissario ad acta per la intera durata del piano di rientro.

Da ultimo, il comma 84 dell'art. 2 della ricordata legge n. 191 del 2009 stabiliva che «[q]ualora il presidente della regione, nominato commissario ad acta per la redazione e l'attuazione del piano ai sensi dei commi 79 o 83, non adempia in tutto o in parte all'obbligo di redazione del piano o agli obblighi, anche temporali, derivanti dal piano stesso, indipendentemente dalle ragioni dell'inadempimento, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, adotta tutti gli atti necessari ai fini della predisposizione del piano di rientro e della sua attuazione. Nei casi di riscontrata difficoltà in sede di verifica e monitoraggio nell'attuazione del piano, nei tempi o nella dimensione finanziaria ivi indicata, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, sentita la regione interessata, nomina uno o più commissari ad acta di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza in materia di gestione sanitaria per l'adozione e l'attuazione degli atti indicati nel piano e non realizzati».

La disposizione, anche nella sua versione originaria, faceva evidentemente riferimento ad una ipotesi in cui il Presidente della Regione fosse risultato inadempiente agli obblighi derivanti dal piano di rientro e stabiliva un autonomo potere sostitutivo statale attraverso un nuovo commissariamento.

Occorre ricordare, infine, che, ai sensi dell'art. 2, comma 88, della medesima legge, tali disposizioni trovano applicazione anche ai commissariamenti sorti in forza dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007.

Soltanto dal periodo che va dal 2009 al 2012, in forza della disciplina dettata dalla legge n. 191 del 2009, nell'ordinamento era presente inequivocabilmente l'automaticità della nomina a commissario ad acta del Presidente della Regione, e questo sistema, proprio in forza dell'art. 2, comma 88, appena richiamato, poteva ritenersi applicabile anche alle Regioni commissariate con la disciplina del 2007.

Con l'art. 2, comma 6, lettera a), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, è stato modificato, infatti, l'art. 2, comma 83, della legge n. 191 del 2009, prevedendosi che il Consiglio dei ministri potesse nominare «il presidente della regione o un altro soggetto commissario ad acta», nel caso in cui dalle verifiche periodiche fossero emerse inadempienze della Regione nell'attuazione del piano di rientro.

Occorre ricordare, inoltre, che, nell'occasione (e specificamente dall'art 2, comma 6, lettera b del d.l. n. 174 del 2012), è stato inserito nell'art. 2 della legge n. 191 del 2009 anche il comma 84-bis con il quale si è stabilito che «[i]n caso di dimissioni o di impedimento del presidente della regione il Consiglio dei ministri nomina un commissario ad acta […] fino all'insediamento del nuovo presidente della regione o alla cessazione della causa di impedimento».

Il quadro normativo muta notevolmente con la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», non soltanto perché, da un lato, si prevede (art. 1, comma 569) l'incompatibilità tra incarichi istituzionali regionali e la nomina a commissario ad acta per la predisposizione, l'adozione e l'attuazione del piano di rientro, effettuata ai sensi dell'art. 2, commi 79, 83 e 84, della citata legge n. 191 del 2009, e si estende (art. 1, comma 570) tale incompatibilità anche ai commissariamenti disposti ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007; ma, anche perché, dall'altro, il che è fondamentale per la vicenda in esame, viene abrogato il riferimento al Presidente della Regione presente nei commi 79, 83 e 84 e viene, invece, interamente modificato il comma 84-bis, prevedendosi che «[i]n caso di impedimento del presidente della regione nominato commissario ad acta, il Consiglio dei ministri nomina un commissario ad acta, al quale spettano i poteri indicati nel terzo e nel quarto periodo del comma 83, fino alla cessazione della causa di impedimento».

Tale ultima modifica risultava necessaria in quanto il generale regime di incompatibilità introdotto dalla legge n. 190 del 2014 si applicava ai soli nuovi commissariamenti. Dovevano, pertanto, trovare disciplina le (sole) ipotesi di impedimento che si fossero verificate in relazione agli incarichi commissariali ricoperti dai Presidenti della Regione.

Lettura, questa, che trova conferma nell'ultimo intervento normativo in materia, vale a dire l'art. 25-septies del decreto-legge n. 119 del 2018 (dichiarato incostituzionale da questa Corte con la sentenza n. 247 del 2019), il quale, avendo esteso l'incompatibilità, dallo stesso introdotta, agli incarichi commissariali in atto alla data della sua entrata in vigore, ha abrogato l'art. 2, comma 84-bis, della legge n. 191 del 2009.

Dopo la legge n. 190 del 2014, pertanto, da un lato, con la previsione espressa dell'incompatibilità, si è stabilito che il Presidente della Regione non potesse essere commissario ad acta; dall'altro, attraverso la modifica delle disposizioni che contenevano l'espresso riferimento al Presidente della Regione, è venuta meno la regola della nomina automatica di quest'ultimo.

La situazione muta novamente e parzialmente con la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il

triennio 2017-2019), la quale, con l'art. 1, comma 395, ha derogato al generale regime di incompatibilità introdotto nel 2014 in riferimento ai soli commissariamenti disposti ai sensi dell'art. 4, comma 2, d.l. n. 159 del 2007 (statuendo che «le disposizioni di cui al comma 569 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, non si applicano alle regioni commissariate ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1º ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222») e non anche a quelli sorti in forza dell'art. 2, commi 79, 83 e 84, della legge n. 191 del 2009.

4.– Alla stregua di tale composita evoluzione del quadro normativo risulta infondato l'assunto della difesa dello Stato, dal momento che l'originario "titolo" di commissariamento della Regione Molise, rappresentato dal più volte richiamato art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, non si è affatto "inalveato" – come pretenderebbe la resistente – all'interno della più "matura" e completa disciplina dei commissariamenti dettata dalla legge n. 191 del 2009, pur tenendo conto delle articolate sovrastrutturazioni normative che l'hanno attinta, attraverso le varie fonti novellatrici.

Occorre rilevare, innanzitutto, che i commissariamenti più antichi – come quello della Regione Molise, il quale ormai ha abbondantemente superato il decennio – non hanno subito una sorta di "novazione" sul versante della legislazione applicabile, in quanto la base normativa dalla quale ha tratto origine l'intervento sostitutivo dello Stato è rimasta intatta nella sua perdurante produzione di effetti, al punto che ha formato oggetto di espresso richiamo proprio – e da ultimo – nella delibera censurata con il presente conflitto.

Deve infatti escludersi che per le Regioni all'epoca già commissariate, la legge n. 191 del 2009 abbia rappresentato una fonte "novatrice" di portata tale da aver nella sostanza "sterilizzato" la precedente disciplina. Anzi, che tale disciplina continui ad avere perdurante efficacia è confermato da ultimo dall'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, che ha escluso la incompatibilità proprio per i commissariamenti sorti in forza dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007.

Da ciò deve concludersi che, al momento dell'adozione della delibera contestata, alla Regione Molise – commissariata, giova ribadirlo, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007 – non si applicava l'incompatibilità introdotta con la legge n. 190 del 2014.

5.– Tale conclusione non vale, però, a fondare l'assunto della ricorrente, ovverosia che per le Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, fra cui la Regione Molise, con le modifiche apportate dalla legge n. 232 del 2016 non solo si sarebbe superata la regola dell'incompatibilità introdotta dalla legge n. 190 del 2014, ma si sarebbe, altresì, ripristinata la regola della nomina automatica del Presidente della Regione.

Evidentemente la tesi espressa dalla difesa regionale presuppone che l'inciso contenuto nel comma 395 della legge n. 232 del 2016 (il quale prevede che le disposizioni di cui al comma 569 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 non si applicano alle Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007) comporti non soltanto la deroga alla regole dell'incompatibilità e dei particolari requisiti di esperienza e professionalità sancite, rispettivamente, al primo e al secondo periodo del comma 569, ma il ripristino del contenuto normativo originariamente espresso dai commi 79, 83, 84 e 84-bis, i quali – prima dell'intervento operato con la legge n. 190 del 2014 – prevedevano (si presupponeva, nel caso del comma 84-bis) la nomina automatica a commissario ad acta del Presidente della Giunta regionale.

Come ha avuto già modo di chiarire questa Corte, «[i]l fenomeno della reviviscenza di norme abrogate […] non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate», fra le quali rientra l'abrogazione di «disposizioni meramente abrogatrici, perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente

effetto abrogativo» e così facendo, in sostanza, il legislatore assume «per relationem il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata» (sentenza n. 13 del 2012).

Ipotesi, questa, che è differente da quella in esame.

Con la legge n. 190 del 2014 il legislatore non ha effettuato, infatti, un intervento meramente abrogativo, bensì ha modificato la portata precettiva delle disposizioni, poiché facendo venir meno il riferimento al Presidente della Regione ha "superato" il sistema che imponeva, almeno in prima battuta (come meglio si specificherà fra breve), la nomina automatica di quest'ultimo.

Non sfugge a questa Corte che le abrogazioni, poste in essere dall'art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014, fossero funzionali all'operare della regola generale dell'incompatibilità, introdotta dalla stessa norma.

Tuttavia, la scelta di derogare al regime dell'incompatibilità, compiuta con la legge n. 232 del 2016, non può avere come conseguenza implicita ed automatica la reviviscenza delle norme in precedenza abrogate (con le quali si prevedeva la nomina a commissario ad acta del Presidente della Giunta regionale), posto che, come si è già ricordato, il ripristino di norme abrogate è un fatto eccezionale, ammesso solo se disposto dal legislatore in modo espresso, o comunque sia tramite l'abrogazione di norma a sua volta abrogatrice.

Su tali basi deve concludersi, pertanto, che l'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, stabilendo che le disposizioni di cui al comma 569 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 non si applicano alle Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, nel superare la regola dell'incompatibilità, introdotta dalla legge n. 190 del 2014, non ha determinato (e non avrebbe potuto determinare) il ripristino delle norme abrogate da quest'ultima.

Per completezza e decisivamente deve aggiungersi che, pur prescindendo dall'impossibilità nel caso di specie di reputare ripristinate disposizioni in precedenza abrogate, già prima delle modifiche introdotte dalla legge n. 190 del 2014, il sistema non era affatto graniticamente improntato alla nomina automatica del Presidente della Regione, in quanto – come è stato già posto in evidenza nella ricostruzione dell'evoluzione normativa in materia – con le modifiche, apportate dal d.l. n. 174 del 2012 all'art. 2, comma 83, della legge n. 191 del 2009, il Consiglio dei ministri aveva il potere di nominare commissario ad acta un soggetto diverso dal Presidente della Regione.

In conclusione, al momento dell'adozione della delibera, il Consiglio dei ministri poteva discrezionalmente nominare quale commissario ad acta tanto il Presidente della Regione quanto un altro soggetto.

6.– Alla luce del quadro legislativo di riferimento e chiarite le implicazioni dell'evoluzione normativa sulla vicenda in esame, le censure non sono fondate.

6.1.– Con il primo motivo di ricorso, la Regione Molise lamenta che la delibera oggetto del conflitto, in assenza di un'attenta valutazione sullo stato di avanzamento del piano di rientro, avrebbe determinato, senza valide ragioni costituzionali e in violazione del principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione, nonché degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., una compressione delle competenze sia legislative sia amministrative della Regione nelle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica»; e ciò, in particolare, perché avrebbe soppresso, peraltro senza perseguire alcun interesse meritevole di tutela, il collegamento istituzionale tra la struttura commissariale e l'amministrazione regionale.

Rileva la difesa regionale, infatti, che il Consiglio dei ministri ha omesso di valutare, da un

lato, l'andamento positivo del processo di rientro dal deficit sanitario, che troverebbe conferma nel dato, superiore al livello di sufficienza, relativo ai livelli essenziali di assistenza (d'ora in avanti: LEA); dall'altro, che il conferimento dell'incarico ad un soggetto interno all'amministrazione regionale (e nella specie al Presidente della Regione) avrebbe assicurato un confronto costante con l'amministrazione regionale.

Per tali ragioni, e anche a voler prescindere dall'obbligo di nomina del Presidente della Regione – che secondo la ricorrente sarebbe imposto dalla legge – il Consiglio dei ministri avrebbe dovuto nominare quest'ultimo commissario ad acta.

La tesi della ricorrente non può essere accolta.

È noto che la disciplina dei piani di rientro poggia sul collegamento stretto fra la verifica economico-finanziaria e la capacità della Regione di assicurare i LEA, collegamento che deve essere reso esplicito attraverso un'analitica quantificazione – anche per le Regioni che non si trovino in deficit – ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) (sentenze n. 197 del 2019 e n. 51 del 2013). L'inadempimento regionale, anche rispetto ad uno solo di questi due obiettivi, giustifica, pertanto, sia (e in origine) l'intervento sostitutivo dello Stato sia (di conseguenza e dopo l'attivazione del potere sostitutivo) il mantenimento in vita del commissariamento.

Sulla base di tali presupposti, deve rilevarsi che, nel commissariamento della Regione Molise, l'esercizio del potere sostitutivo trova giustificazione nella circostanza che all'allegato dato positivo inerente ai LEA non corrisponde un risultato positivo relativo al rientro dal disavanzo economico-finanziario, confermandosi così la complessa inefficienza del sistema sanitario regionale.

È da aggiungere che i dati depositati nel corso dell'udienza dalla Regione Molise, secondo cui essa avrebbe raggiunto un "punteggio" pari a 180, collocandosi oltre la soglia di adempienza nell'erogazione delle prestazioni sanitarie, appaiono equivoci.

Confrontando le due valutazioni compiute in sede di monitoraggio dello stato di attuazione, si palesa, infatti, una evidente contraddizione consistente nella separazione del punteggio inerente all'erogazione delle prestazioni sanitarie dalla negativa valutazione riguardante i concreti adempimenti previsti dal piano di rientro. Quest'ultimo non può essere inteso se non in modo unitario senza possibilità di separazione tra profili essenziali e profili quali-quantitativi di resa delle prestazioni sanitarie indefettibili quali i LEA.

Non essendovi obbligo ex lege di nominare il Presidente della Regione commissario ad acta, da un lato, e sussistendo i presupposti per instaurare e mantenere il commissariamento della Regione, dall'altro, deve concludersi che la scelta di far cadere la nomina su persona diversa dal Presidente della Regione non risulta lesiva delle attribuzioni regionali.

Tanto più che il costante confronto fra amministrazione centrale e amministrazione periferica, svolto nel Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e nel Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza (nonché la stessa composizione di detti organismi, improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale) 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.

Per le ragioni esposte, la delibera impugnata (e la correlativa scelta governativa) non è neppure irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'amministrazione.

Deve concludersi pertanto per l'infondatezza del motivo di ricorso.

6.2.– Con il secondo motivo di ricorso, la Regione si duole dell'illegittimità della delibera perché sarebbe stata adottata in violazione della disciplina costituzionale dell'esercizio dei poteri sostitutivi e del principio di leale collaborazione, menomando le attribuzioni costituzionali della ricorrente, conferite dagli artt. 117, terzo comma (in materia di tutela della salute), e 118 Cost. Con la nomina a commissario ad acta di un soggetto diverso dal Presidente della Regione sarebbe stato compresso lo spazio di autonomia già riconosciuto alle Regioni, senza verificare né se la misura fosse proporzionata e necessaria né se vi fosse un'inerzia nel dare attuazione al piano di rientro. A seguito dell'adozione della delibera, peraltro avvenuta senza «neppure richiedere o acquisire il parere» della Regione, così come imposto dall'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009, la Regione non avrebbe alcun ruolo nella struttura commissariale, pur se il principio di leale collaborazione e l'art. 120 Cost. imporrebbero che le Regioni siano specificamente ed individualmente coinvolte in modo da poter far valere le proprie ragioni.

Come detto, neppure tali censure possono ritenersi fondate.

L'adozione, l'attuazione e l'esecuzione del piano di rientro, da un lato, e l'eventuale commissariamento, dall'altro, sono espressioni di un'unica vicenda, caratterizzata da un costante confronto fra Governo e Regione (tanto nella fase di adozione del piano quanto attraverso le verifiche periodiche e il termine di diffida a provvedere all'adozione o all'attuazione del piano), In essa il commissariamento rappresenta l'extrema ratio, attivabile solo nel caso in cui gli obiettivi stabiliti dal piano non riescano a trovare completa soddisfazione.

Nel caso di specie, vi è stato un costante confronto fra amministrazione centrale e amministrazione regionale. Basti considerare che risale solo a pochi giorni prima dell'adozione della delibera (e precisamente al 20 novembre 2018) la riunione di verifica dell'attuazione del piano di rientro.

L'obbligo dell'acquisizione del previo parere, poi, non è previsto né dall'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009, né dalla più generale disciplina sul potere sostitutivo (l'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»), la quale prevede soltanto che la Regione venga sentita.

Obbligo, quest'ultimo, che è stato assolto, poiché dalla delibera impugnata risulta che il Consiglio dei ministri ha chiamato a partecipare alla riunione per la nomina del Commissario ad acta il Presidente della Regione.

Per quanto riguarda, infine, il coinvolgimento della Regione nella struttura commissariale e, in specie, nel procedimento di nomina del commissario ad acta, questa Corte ha già avuto modo di affermare che «le facoltà di audizione e partecipazione della Regione non si estendono […] all'individuazione nominativa del commissario e del subcommissario, la cui scelta spetta in via esclusiva al Governo. Dal che, anche per tale profilo, l'insussistenza delle asserite lesioni di competenze regionali» (sentenza n. 200 del 2019).

Da ciò discende che, nel caso all'esame di questa Corte, essendosi il Governo conformato alla disciplina costituzionale e non prevedendo la disciplina legislativa l'automatica nomina del Presidente della Regione a commissario ad acta, non vi è stata violazione della disciplina costituzionale del potere sostitutivo e del principio di leale collaborazione né, infine, lesione

delle attribuzioni costituzionali della Regione.

Sono queste le ragioni esposte che inducono a concludere per l'infondatezza del motivo di ricorso.

6.3.– Non sussiste neppure la violazione del principio del legittimo affidamento, lamentata dalla Regione con il terzo motivo di ricorso, con il quale si afferma che la «legittima aspettativa di continuità» dell'incarico di commissario ad acta al Presidente della Regione sarebbe stata «frustrata senza alcuna ragione giustificativa».

Tenuto conto del non felice esito del previgente assetto commissariale, come dimostra la circostanza che il commissariamento perdura da ben oltre un decennio, e della grave situazione del deficit regionale molisano, al momento dell'adozione della delibera contestata, ben difficilmente si poteva ritenere sussistente quel coeso e consolidato quadro nel quale poter iscrivere un qualsivoglia "affidamento" circa la relativa "stabilizzazione" della posizione giuridica della Regione.

Sono proprio le ricordate difficoltà nell'attuazione del piano di rientro che, anzi, danno fondamento e rendono non irragionevole e sproporzionata la scelta governativa di affidare l'incarico a un soggetto terzo rispetto all'amministrazione regionale.

6.4.– La difesa regionale denuncia, infine, la violazione degli artt. 81 e 97 Cost., in riferimento alle attribuzioni costituzionali riconosciute alla Regione: quest'ultima sarebbe stata gravata di ulteriori oneri, i quali sarebbero oltretutto ingiustificati e non conformi al criterio di economicità desumibile dalle disposizioni costituzionali invocate, in considerazione del fatto che il Presidente della Giunta regionale avrebbe potuto adempiere all'incarico senza costi e in tempi più stretti, in ragione dell'approfondita conoscenza della realtà sulla quale intervenire.

La prospettiva della ricorrente non può essere accolta.

I maggiori oneri derivanti dalla nomina di un soggetto esterno all'amministrazione regionale sono, infatti, una mera conseguenza di fatto dell'attivazione del potere sostitutivo, la cui disciplina stabilisce e (pre)determina gli oneri del relativo esercizio. Da ciò l'infondatezza del motivo di ricorso.

7.– Neppure può essere accolta, infine, la richiesta della Regione di prendere in esame la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016 e dell'art. 2, comma 84-bis, della legge n. 191 del 2009. Secondo la ricorrente, se da tali disposizioni dovesse ricavarsi l'incompatibilità tra il ruolo di commissario ad acta e la carica di Presidente della Regione, risulterebbero violati il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il principio del buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., nonché il principio di leale collaborazione e gli artt. 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost.

Contrariamente a quanto deduce – seppur in subordine – la ricorrente, e come si è già avuto modo di esplicitare nella ricostruzione del quadro normativo, è assorbente rilevare che dalle citate disposizioni non può ricavarsi, infatti, la sussistenza della regola dell'incompatibilità relativa alla nomina del commissario ad acta.

PER QUESTI MOTIVI

dichiara che spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri nominare il commissario ad acta per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, con la delibera del 7 dicembre del 2018.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.