CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **116/2020** (ECLI:IT:COST:2020:116)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CARTABIA** - Redattore: **CORAGGIO**
Udienza Pubblica del **19/05/2020**; Decisione del **19/05/2020**
Deposito del **23/06/2020**; Pubblicazione in G. U. **24/06/2020**
Norme impugnate: Art. 34 bis del decreto-legge 24/04/2017, n. 50, convertito, con modificazioni, nella legge 21/06/2017, n. 96.
Massime: **43330 43331 43332 43333 43334**
Atti decisi: **ord. 49/2019**

SENTENZA N. 116

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’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, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, promosso dal Tribunale amministrativo

regionale per il Molise nel procedimento vertente tra l'Istituto Neurologico Mediterraneo Neuromed IRCCS srl e il commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario del Molise e altri, con ordinanza del 15 novembre 2018, iscritta al n. 49 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione dell'Istituto Neurologico Mediterraneo Neuromed IRCCS srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito il Giudice relatore Giancarlo Coraggio ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto l), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 19 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

1.− Con ordinanza iscritta al reg. ord. n. 49 del 2019, il Tribunale amministrativo regionale per il Molise ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'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, nella legge 21 giugno 2017, n. 96.

1.1.− La norma censurata approva il programma operativo straordinario (POS) per la Regione Molise per il triennio 2015-2018, allegato all'Accordo sancito nella seduta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 3 agosto 2016 (Accordo concernente l'intervento straordinario per l'emergenza economico−finanziaria del Servizio sanitario della Regione Molise e per il riassetto della gestione del Servizio sanitario regionale ai sensi dell'art. 1, comma 604, della legge 23 dicembre 2014, n. 190) e recepito con decreto del commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della predetta Regione Molise n. 52 del 12 settembre 2016, così disponendo: «1. In considerazione della necessità di assicurare la prosecuzione dell'intervento volto ad affrontare la grave situazione economico finanziaria e sanitaria della regione Molise e a ricondurre la gestione nell'ambito dell'ordinata programmazione sanitaria e finanziaria, anche al fine di adeguare i tempi di pagamento al rispetto della normativa dell'Unione europea, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, commi 604 e 605, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, tenuto anche conto del contributo di solidarietà interregionale riconosciuto dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, di cui al verbale della seduta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano del 23 dicembre 2015, nella misura di 30 milioni di euro per l'anno 2015, di 25 milioni di euro per l'anno 2016 e di 18 milioni di euro per l'anno 2017: a) il commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della regione Molise dà esecuzione al programma operativo straordinario 2015-2018, allegato all'accordo sancito nella seduta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano del 3 agosto 2016 (rep. atti n. 155/ CSR) e recepito con decreto del medesimo commissario ad acta n. 52 del 12 settembre 2016, che con il presente decreto è approvato, ferma restando la validità degli atti e dei provvedimenti adottati e fatti salvi gli effetti e i rapporti giuridici sorti sulla base della sua attuazione; […]».

2.− Il TAR Molise – nell'ambito del giudizio di impugnazione del POS e dei suoi provvedimenti attuativi –, a fronte dell'eccezione della difesa statale di improcedibilità del ricorso a seguito dell'intervento dell'art. 34-bis del d.l. n. 50 del 2017, solleva questione di

legittimità costituzionale.

Il Collegio remittente premette di avere rigettato, nell'ambito di precedenti giudizi, le eccezioni d'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse a seguito dell'intervenuta legificazione del POS, interpretando il censurato art. 34-bis come se avesse recepito e legificato soltanto il contenuto che sopravvive al vaglio di validità di atti e provvedimenti. Sennonché, a fronte dell'opposta lettura del citato art. 34-bis adottata dal Consiglio di Stato – che assume l'improcedibilità del ricorso sull'assunto che l'avvenuto recepimento del POS ad opera di una norma di legge statale priva le parti di ogni interesse a vedere decisi dinanzi al giudice amministrativo i ricorsi giurisdizionali avverso il POS medesimo – si determina a sollevare questioni di legittimità costituzionale.

2.1.− Viene sostenuta, innanzitutto, la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto, in difformità dai princìpi di ragionevolezza e di non contraddizione, nonché dei princìpi di legalità e imparzialità della pubblica amministrazione, verrebbe recepito in norma di legge il contenuto di un provvedimento amministrativo che potrebbe essere affetto da vizi di illegittimità. Un particolare profilo di illogicità e contraddittorietà deriverebbe dall'inciso «ferma restando la validità degli atti e dei provvedimenti adottati e fatti salvi gli effetti e i rapporti giuridici sorti sulla base della sua attuazione», non essendo chiaro se, con questa espressione, si affermi che la norma di legge possa validare anche gli atti e i provvedimenti del tutto illegittimi, ivi compresi gli atti attuativi del POS, ovvero se s'intenda l'esatto contrario, vale a dire che la validità degli atti e dei provvedimenti recepiti nella norma di legge sia il presupposto indefettibile della legificazione e che gli effetti e i rapporti giuridici sorti sulla base dell'attuazione del POS siano fatti salvi a condizione che gli atti e i provvedimenti adottati siano validi.

In secondo luogo, il Collegio remittente prospetta la violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost., anche in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, reputando la norma censurata una legge-provvedimento diretta a «disattivare» la tutela giurisdizionale avverso gli atti del commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro, interferendo sulle decisioni dell'autorità giurisdizionale.

La terza questione, infine, riguarda la violazione degli artt. 117, primo e terzo comma, e 120 Cost., stante la riconducibilità della disciplina legislativa in esame alla materia «tutela della salute», spettante alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, materia nella quale alle leggi statali è riservata la sola fissazione dei princìpi fondamentali. La forza di legge conferita al POS comporterebbe inoltre rilevanti interferenze su atti che nascono da processi co-decisionali e che non potrebbero essere modificati da provvedimenti unilaterali di una delle parti pubbliche, in assenza di coinvolgimento dell'altra. La violazione deriverebbe anche dall'irragionevole estromissione degli organi regionali dalla funzione di rivedere le proprie leggi nell'ottica degli obiettivi di risanamento, il che – prosegue il TAR Molise – non sarebbe giustificabile neppure alla luce di esigenze legate al coordinamento della finanza pubblica spettante alla legge statale. D'altronde, i limiti all'autonomia legislativa concorrente della Regione nel settore della tutela della salute e della gestione del servizio sanitario, che possono essere imposti alla luce degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, non potrebbero tuttavia comportare una pretermissione del momento consensuale o concertativo inter-istituzionale.

3.− È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate.

In via preliminare viene evidenziato che la norma oggetto di sindacato risulta adottata,

secondo quanto si desume anche dalla relazione tecnica, «in considerazione della necessità di assicurare la prosecuzione dell'intervento volto ad affrontare la grave situazione economico-finanziaria e sanitaria della Regione Molise e a ricondurre la gestione nell'ambito dell'ordinata programmazione sanitaria e finanziaria, anche al fine di adeguare i tempi di pagamento al rispetto della normativa dell'Unione europea, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, commi 604 e 605, della legge 23 dicembre 2014, n. 190».

Espone l'Avvocatura generale che gli interventi di riorganizzazione, riqualificazione e potenziamento del Servizio sanitario regionale previsti nell'originario piano di rientro della Regione Molise, avviati nel 2007 e non realizzati nelle dimensioni e nei tempi ivi previsti, sono proseguiti e sono stati aggiornati con successivi programmi operativi, adottati dal commissario straordinario ai sensi dell'art. 2, commi 88 e 88-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)». Nell'anno 2010, atteso il persistente inadempimento della Regione Molise agli obblighi derivanti dal piano di rientro e le riscontrate difficoltà nella sua attuazione, è stata attivata la procedura di cui all'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009, conclusasi nell'anno 2012 con la nomina di un commissario ad acta, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 7 giugno 2012. La funzione commissariale è stata poi nuovamente assegnata al Presidente pro-tempore della Regione con deliberazione del Consiglio dei ministri del 21 marzo 2013. Nonostante tutti gli interventi straordinari attivati in applicazione della legislazione emergenziale in materia di piani di rientro dai disavanzi sanitari, la grave situazione economica e strutturale in cui continuava a versare il Servizio sanitario regionale molisano induceva il legislatore nazionale a stanziare un ulteriore fondo straordinario, nella misura massima di 40 milioni di euro (come previsto dall'art. 1, commi 604 e 605, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2015»), la cui erogazione veniva condizionata alla positiva verifica, da parte dei Tavoli tecnici di monitoraggio, dell'effettiva attuazione dello specifico Accordo tra lo Stato e le Regioni sancito nella Conferenza permanente del 3 agosto 2016, concernente l'intervento straordinario per l'emergenza economico-finanziaria del Servizio sanitario della Regione Molise e per il riassetto della gestione del medesimo Servizio. Tale intervento straordinario è stato formalizzato nel POS 2015/2018, allegato all'Accordo Stato-Regioni del 3 agosto 2016 e recepito, poi, con decreto commissariale n. 52 del 2016.

È in questo quadro – sottolinea la difesa statale – che si muove dunque la misura legislativa censurata, indirizzata a fronteggiare gli impegni assunti con gli interventi straordinari attivati, al fine di recuperare la grave situazione economico-finanziaria e sanitaria regionale e ricondurre la gestione nell'ambito dell'ordinata programmazione sanitaria e finanziaria, dando concreta attuazione agli interventi strutturali previsti nel POS.

Entrando nel dettaglio delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Molise, la difesa dell'interveniente innanzitutto valorizza la presenza di un accordo sancito in Conferenza permanente. Con particolare riferimento alla presunta violazione degli artt. 3 e 97 Cost., l'attivazione della procedura di concertazione con le autonomie territoriali sarebbe già di per sé indicativa della ragionevolezza del successivo intervento normativo.

Quanto alla censura concernente gli artt. 24, 103 e 113 Cost., anche in relazione agli artt. 16 e 13 CEDU, sarebbe anch'essa destituita di fondamento, perché nelle ipotesi, quale quella in esame, di riconduzione dell'atto amministrativo entro un provvedimento formalmente legislativo, la tutela giurisdizionale verrebbe comunque garantita, in quanto il passaggio dall'atto amministrativo alla legge implicherebbe solamente un mutamento delle forme della tutela giurisdizionale, passando dal giudice "comune" a quello costituzionale. La censura relativa alla asserita violazione dell'art. 103 Cost., in particolare, sarebbe inammissibile per assoluto difetto di motivazione.

Né, infine, prosegue l'Avvocatura, maggior pregio rivestirebbe il prospettato dubbio di

violazione degli artt. 117, primo e terzo comma, e 120 Cost.

Il TAR Molise incorrerebbe, infatti, in un vistoso errore di prospettiva, poiché censura ciò che in realtà sarebbe l'effetto necessitato – e pienamente legittimo – non tanto dell'attribuzione al decreto del commissario ad acta approvativo del POS della forza e del valore di legge, quanto piuttosto – a monte – dell'esercizio dei poteri sostitutivi attribuiti al commissario straordinario per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata.

Sostiene, dunque, l'Avvocatura che nessuna lesione della potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica assegnata alle Regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost., potrebbe derivare dalla legificazione del POS, né, tantomeno, alcuna rilevante interferenza su un atto che nasce da un processo co-decisionale potrebbe fondatamente postularsi quale conseguenza della legificazione, posto che la norma denunciata si è limitata a recepire integralmente i contenuti del POS, a sua volta approvato in Conferenza Stato-Regioni, e cioè concertato proprio con le autonomie territoriali.

4.− Con memoria del 24 aprile 2020, depositata il successivo 26 aprile, si è costituito l'Istituto Neurologico Mediterraneo Neuromed IRCCS srl.

In punto di fatto, viene segnalato che, per quanto riguarda la posizione dell'IRCCS, ricorrente nel giudizio a quo, la riorganizzazione della rete ospedaliera molisana sarebbe basata su un presupposto palesemente erroneo, che comporta il riconoscimento di un numero di posti letto inferiore rispetto a quello effettivo. Ciò sarebbe, appunto, accaduto con il POS 2015-2018, approvato con decreto commissariale n. 52 del 2016 e attuato con successivi provvedimenti (decreti del commissario ad acta n. 14 del 28 febbraio 2017, n. 47 del 28 agosto 2017, n. 10 del 16 febbraio 2018), tutti impugnati per tale motivo innanzi al TAR Molise. Viene altresì ricordato che quest'ultimo, con ordinanza 7 dicembre 2016, n. 167, avrebbe preso atto del "mancato coordinamento" del POS con l'atto di programmazione 2014, che riconosce all'istituto 156 posti letto anziché i 145 attualmente pianificati.

Tanto premesso, aderendo alle motivazioni addotte dall'ordinanza di rimessione a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, l'IRCCS deduce, in particolare, che la norma censurata sarebbe ispirata all'unico intento, seppure non esplicitato, di incidere direttamente sulle decisioni del giudice amministrativo nei giudizi in corso.

Inoltre, sarebbe ravvisabile un contrasto con l'art. 3 Cost., poiché non sussisterebbero elementi in grado di giustificare il regime speciale riservato alla Regione Molise.

A parere dell'IRCCS, il censurato art. 34-bis violerebbe inoltre gli artt. 72 e 73, terzo comma, Cost., poiché, disponendo una generica approvazione del POS, renderebbe dubbio l'ambito della legificazione, con conseguente incertezza sulla riferibilità della stessa al solo atto presupposto o anche a quelli attuativi.

5.− In data 27 aprile 2020 l'IRCCS ha depositato una memoria, nella quale – oltre a ribadire le argomentazioni precedentemente sviluppate – sottolinea che il POS in esame è stato oggetto di accertamento giudiziale, definito con sentenze di primo grado valide ed efficaci, per lo più non sospese in via cautelare dal Consiglio di Stato. Pertanto, posto che il giudice amministrativo ha dichiarato l'illegittimità (sotto diversi e molteplici profili) del decreto del commissario ad acta n. 52 del 2016 e dei suoi decreti attuativi e la legge provvedimento in esame interviene in modo contrastante con tali decisioni, quest'ultima – sulla base di una supposta sovrapponibilità tra giudicato e giudicato cautelare – configurerebbe un'ipotesi «del tutto assimilabile al provvedimento amministrativo, ex art. 21-septies della legge n. 241 del 1990, per elusione o violazione del giudicato».

6.− In forza delle nuove modalità previste dal punto 1), lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale del 20 aprile 2020, in data 12 maggio 2020, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato brevi note, richiamando integralmente le argomentazioni precedentemente sviluppate e, in particolare, soffermandosi sulla «marginalità» delle contestazioni relative al contenuto del POS oggetto del giudizio a quo.

Considerato in diritto

1.− Il Tribunale amministrativo regionale per il Molise ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'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, nella legge 21 giugno 2017, n. 96.

La disposizione approva il programma operativo straordinario (POS) per la Regione Molise per il triennio 2015-2018, allegato all'Accordo sancito nella seduta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 3 agosto 2016 (Accordo concernente l'intervento straordinario per l'emergenza economico-finanziaria del Servizio sanitario della Regione Molise e per il riassetto della gestione del Servizio sanitario regionale ai sensi dell'art. 1, comma 604, della legge 23 dicembre 2014, n. 190) e recepito con decreto del commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della predetta Regione Molise n. 52 del 12 settembre 2016.

1.1.− Il rimettente lamenta, innanzitutto, la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto la disposizione censurata, in contrasto con i princìpi di ragionevolezza, non contraddizione, legalità e imparzialità della pubblica amministrazione, recepirebbe in norma di legge il contenuto di un provvedimento amministrativo – il POS – potenzialmente illegittimo, con l'effetto di sanare e validare, in via postuma, i vizi di quel provvedimento programmatorio nonché quelli dei provvedimenti attuativi di esso.

Il censurato art. 34-bis violerebbe, inoltre, gli artt. 24, 103 e 113 Cost., «posti anche in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU», in quanto interferirebbe con la funzione giurisdizionale, incidendo sulla risoluzione di controversie in corso aventi ad oggetto il POS legificato.

A parere del TAR Molise, infine, il legislatore statale avrebbe violato gli artt. 117, primo e terzo comma, e 120 Cost., in quanto avrebbe adottato norme di dettaglio in un ambito riconducibile alla materia della tutela della salute, spettante alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, nella quale alle leggi dello Stato è riservata la fissazione dei princìpi fondamentali. Inoltre, il recepimento in legge del POS renderebbe quest'ultimo prevalente sull'Accordo tra Stato e Regioni, realizzando rilevanti interferenze su atti che nascono da processi co-decisionali. Tale intervento non sarebbe giustificabile neppure nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica spettante alla legge statale, innanzitutto perché, a tenore dell'art. 120, secondo comma, ultimo periodo, Cost., quando il Governo si sostituisce ad organi delle Regioni, la legge deve definire sempre «le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione»; in secondo luogo – prosegue il giudice a quo – se pure l'autonomia legislativa concorrente della Regione nel settore della tutela della salute e della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, tuttavia il momento consensuale o concertativo inter-istituzionale non può essere del tutto pretermesso, restando pur sempre necessario che la Regione, in qualche

modo, si esprima sugli interventi indicati dai programmi operativi.

2.− In via preliminare, occorre considerare il riferimento agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, evocati dal giudice remittente in quanto «posti anche in relazione» agli artt. 24, 103 e 113 Cost.

La costante giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che le norme della Convenzione non sono parametri direttamente invocabili per affermare l'illegittimità costituzionale d'una disposizione dell'ordinamento nazionale, ma costituiscono norme interposte la cui osservanza è richiesta dall'art. 117, primo comma, Cost. (ex plurimis sentenza n. 236 del 2016, ordinanze n. 21 del 2014, n. 286 del 2012, n. 180 del 2011 e n. 163 del 2010). Il giudice remittente non ha menzionato tale parametro a supporto della questione in cui sono evocate le disposizioni della CEDU, ma solo, inequivocabilmente, a supporto dell'ultima questione, unitamente al terzo comma del medesimo art. 117 Cost. e all'art. 120 Cost.

I riferimenti alle norme convenzionali devono, dunque, considerarsi solo atti a svolgere un ruolo rafforzativo delle censure (sentenze n. 236 e n. 12 del 2016, ordinanza n. 286 del 2012).

3.− Sempre al fine della perimetrazione delle questioni di legittimità costituzionale, va ricordato che, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), essa è definita unicamente dall'ordinanza di rimessione (ex multis, sentenze n. 222 del 2018, n. 327 e n. 50 del 2010).

Resta estranea quindi all'esame di questa Corte l'ulteriore questione di legittimità costituzionale proposta dalla parte costituita in giudizio, in riferimento agli artt. 72 e 73, terzo comma, Cost.

4.− Non costituisce, invece, impedimento all'esame del merito la circostanza che il TAR remittente – dopo aver adottato, in precedenti giudizi, una lettura della disposizione censurata secondo cui essa avrebbe recepito e legificato soltanto il contenuto che fosse sopravvissuto al vaglio di legittimità, non determinando l'improcedibilità dei ricorsi – ha aderito all'opposta interpretazione del giudice di appello dell'art. 34-bis (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 24 aprile 2018, n. 2501; ordinanze 12 ottobre 2018, n. 4989 e n. 4988), sottoponendolo al vaglio di legittimità costituzionale.

4.1.− Questa Corte, infatti, ha riconosciuto la facoltà di scelta del giudice di primo grado esposto all'alternativa di adeguarsi, pur reputandola incostituzionale, all'interpretazione affermata dal giudice d'appello e non ancora consolidata come diritto vivente, o assumere, in contrasto con essa, una decisione probabilmente destinata ad essere riformata. In tali ipotesi, infatti, «la via della proposizione della questione di legittimità costituzionale costituisce l'unica via idonea ad impedire che continui a trovare applicazione una norma ritenuta costituzionalmente illegittima» (sempre sentenza n. 240 del 2016).

5.− Ai fini dell'esame delle censure è opportuno precisare che oggetto del giudizio è senza dubbio una legge-provvedimento poiché – come si è detto − essa eleva a livello legislativo una disciplina già oggetto di un atto amministrativo, il POS, ed è ispirata da particolari esigenze, identificabili (in base all'incipit dello stesso art. 34-bis) nella necessità di «assicurare la prosecuzione dell'intervento volto ad affrontare la grave situazione economico finanziaria e sanitaria della regione Molise». Essa contiene, pertanto, disposizioni che hanno contenuto particolare e concreto, in quanto recepiscono, appunto, il contenuto del Programma, così investendo le strutture sanitarie regionali.

Si tratta di un esercizio del potere legislativo che in linea di principio questa Corte ha

sempre ritenuto non contrario alla Costituzione, sul presupposto che le leggi-provvedimento non sono incompatibili, in sé e per sé, con l'assetto dei poteri in essa stabilito (sentenze n. 181 del 2019 e n. 85 del 2013); esse devono però soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 182 del 2017, n. 85 del 2013 e n. 20 del 2012). La loro legittimità costituzionale «deve essere "valutata in relazione al loro specifico contenuto" (sentenze n. 275 del 2013, n. 154 del 2013 e n. 270 del 2010), "essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (sentenza n. 288 del 2008)"» (sentenza n. 181 del 2019).

6.− La questione è fondata.

6.1.− Di fatto la tematica negli ultimi tempi è emersa con frequenza nel vagliare la legittimità delle leggi regionali che avevano provveduto in luogo dell'amministrazione, come invece prevedeva il legislatore nazionale.

In questi casi la Corte, nel sanzionare l'intervento legislativo regionale, non si è limitata a prendere atto del contrasto con il principio fondamentale formulato dalla legge statale, ma ha anche valorizzato il ruolo svolto dal procedimento amministrativo nell'amministrazione partecipativa disegnata dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Il portato delle numerose pronunce in materia è stato di recente puntualizzato nel senso che il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto «[è] nella sede procedimentale […] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei princìpi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei princìpi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241[…]: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.» (sentenza n. 69 del 2018).

7.− L'insistente valorizzazione delle modalità dell'azione amministrativa e dei suoi pregi non può evidentemente rimanere confinata nella sfera dei dati di fatto, ma deve poter emergere a livello giuridico-formale, quale limite intrinseco alla scelta legislativa, pur senza mettere in discussione il tema della "riserva di amministrazione" nel nostro ordinamento.

In effetti, se la materia, per la stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto.

8.− L'applicazione di questo criterio al caso in esame induce a concludere nel senso della irragionevolezza della disposizione in questione.

9.− Non vi è dubbio infatti che l'oggetto della legificazione abbia tutte le caratteristiche di una materia ragionevolmente inquadrabile fra quelle naturaliter amministrative, come del resto ritenuto dallo stesso legislatore statale del 2014.

Si è ricordato che la disciplina legificata era contenuta in un atto generale di

pianificazione, e quindi dalle rilevanti ricadute su tutte o gran parte delle strutture sanitarie regionali. Le scelte da effettuare, destinate a riverberarsi sulla salute dei cittadini molisani, richiedevano, dunque, al massimo grado un'adeguata conoscenza di dati di fatto complessi e di non facile lettura, dati che solo una istruttoria amministrativa approfondita, e arricchita dalla partecipazione degli enti interessati, poteva garantire.

Non è un caso dunque che il contenzioso da cui prende le mosse la questione di legittimità costituzionale in esame sia incentrato sulla mancata partecipazione all'istruttoria e sulla conseguente inadeguatezza della stessa.

10.− La complessità delle scelte e il numero degli interessi in gioco fanno presumere un ampio ricorso ad un contenzioso di questo tipo, e del resto, è essenzialmente per esorcizzare questo rischio che è stata emanata la legge in questione, secondo la condivisibile lettura del Consiglio di Stato, che, sulla base dell'art. 34-bis censurato, ha concluso nel senso della inammissibilità dei ricorsi proposti avverso il provvedimento per sopravvenuta carenza di interesse (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 24 aprile 2018, n. 2501).

10.1.− Ciò, fra l'altro, riconduce l'intervento normativo nell'ambito delle leggi di sanatoria, in quanto inteso a fornire "copertura legislativa" a precedenti atti amministrativi (sentenza n. 356 del 1993 e ordinanza n. 352 del 2006); leggi in ordine alle quali questa Corte ha affermato che non sono costituzionalmente precluse in via di principio, ma che «tuttavia, trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione deve essere sottoposta a uno scrutinio particolarmente rigoroso» (sentenza n. 14 del 1999).

11.− Il richiamo ad un maggior rigore mette in evidenza una delle caratteristiche dell'azione amministrativa che è stata già apprezzata in termini generali, e cioè l'esistenza di un successivo vaglio giurisdizionale (sentenze n. 258 del 2019 e n. 20 del 2012); vaglio necessario a maggior ragione in presenza di un'attività amministrativa già svolta e successivamente legificata, in cui una diminuzione di tutela delle situazioni soggettive incise dall'azione amministrative è in re ipsa ed è nella specie conclamata.

E se è vero che in linea di principio la tutela giudiziaria non viene meno per il trasferimento del contenzioso alla giurisdizione costituzionale (così, anche di recente, sentenza n. 2 del 2018), è anche vero che non può non considerarsi che in casi come quello in esame vengano in rilievo mancanze, quali il difetto di partecipazione degli interessati, che non si potrebbero addebitare all'atto legislativo, in quanto fisiologicamente estranee al relativo procedimento.

12.− In sostanza la qualificazione da parte del legislatore di una materia come tipicamente amministrativa ha una sua inevitabile proiezione anche sulla fase successiva al varo della disciplina, poiché è destinata a produrre un contenzioso altrettanto specifico, centrato sul rispetto delle regole proprie del procedimento amministrativo e sulle relative mancanze. Questo contenzioso a sua volta costituisce il naturale oggetto del vaglio del giudice amministrativo, al quale è riconosciuta la possibilità «di spingersi "oltre" la rappresentazione dei fatti forniti dal procedimento (l'art. 64 del codice del processo amministrativo contiene una traccia, sia pure incompiuta, degli oneri di contestazione, di allegazione, di prova necessari ad ordinare in forma sequenziale un giudizio esteso al rapporto), in quanto al giudice compete l'accertamento del fatto senza essere vincolato a quanto rappresentato nel provvedimento (Consiglio di Stato, sentenza 25 febbraio 2019, n. 1321)».

Né è irrilevante che il controllo in questione sia volto non solo a sanzionare con l'annullamento l'attività amministrativa illegittima, ma anche a conformare l'attività stessa così da renderla pienamente rispettosa dei principi di efficienza, imparzialità e trasparenza costituzionalizzati dall'art. 97 Cost.

Senza contare che la legificazione del provvedimento comporta anche l'inevitabile perdita della naturale elasticità dell'azione amministrativa, che trova nel potere di autotutela una fisiologica risposta alle necessità di riesame del provvedimento (sentenze n. 258 del 2019 e n. 20 del 2012).

13.– È pertanto alla stregua degli artt. 3 e 97 Cost., che si deve concludere per l'accoglimento della questione, restando assorbiti i rimanenti parametri evocati dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'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, nella legge 21 giugno 2017, n. 96.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2020.

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.