CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **221/2020** (ECLI:IT:COST:2020:221)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **MORELLI** - Redattore: **MODUGNO**
Camera di Consiglio del **23/09/2020**; Decisione del **23/09/2020**
Deposito del **20/10/2020**; Pubblicazione in G. U. **21/10/2020**
Norme impugnate: Art. 25 septies, c. 1°, 2° e 3°, del decreto-legge 23/10/2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17/12/2018, n. 136.
Massime: **42826**
Atti decisi: **ric. 20/2019**

ORDINANZA N. 221

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Mario Rosario MORELLI; Giudici : 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, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'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, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, promosso con ricorso della Regione Lazio, notificato l'8-12 febbraio 2019, depositato in cancelleria l'11 febbraio 2019 ed iscritto al

n. 20 del registro ricorsi 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 nella camera di consiglio del 23 settembre 2020 il Giudice relatore Franco Modugno;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2020.

Ritenuto che, con ricorso notificato l'8-12 febbraio 2019 e depositato l'11 febbraio 2019, la Regione Lazio ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'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, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136;

che l'art. 25-septies, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 119 del 2018 – il quale ha disposto, nei commi 1 e 2, la incompatibilità del conferimento e del mantenimento dell'incarico di commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario delle Regioni rispetto all'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione soggetta a commissariamento, e, nel comma 3, l'applicabilità di tale incompatibilità anche agli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione, come avviene per la Regione Lazio – si porrebbe anzitutto in contrasto con gli artt. 114, 117, secondo, terzo e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, per mancata osservanza del principio di leale collaborazione;

che la disciplina dei commissariamenti in tema di risanamento del deficit sanitario appare, infatti, inscindibilmente collegata anche a materie di competenza concorrente, quali la tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica, e ricade sulle corrispondenti funzioni regolamentari e amministrative della Regione, a norma degli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.;

che tale intreccio di competenze avrebbe dovuto impedire al legislatore statale di introdurre unilateralmente le disposizioni oggetto di censura, presupponendo esse, invece, una procedura concertativa, sotto forma di intesa con le Regioni;

che le disposizioni impugnate violerebbero anche i principi sanciti dall'art. 120, secondo comma, Cost., in tema di esercizio dei poteri sostitutivi statali, e dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), in quanto, nel disciplinare l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato, tali disposizioni non prevederebbero meccanismi che garantiscano, in fase di attuazione, una procedura rispettosa dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione;

che il mancato coinvolgimento della Regione ridonderebbe anche in una violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto la Regione e i commissari da sostituire potrebbero contribuire a indicare le criticità, i progressi raggiunti e il soggetto più idoneo a succedere al Presidente della Regione;

che si deduce, poi, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., attesa la irragionevolezza e il difetto di proporzionalità della previsione di incompatibilità ex lege tra l'incarico di commissario ad acta e qualsiasi altro incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento e in particolare quello di Presidente della Regione;

che l'automatica esclusione del Presidente della Regione, infatti, malgrado il più stretto rapporto con la realtà regionale, sarebbe contraria agli scopi che le norme contestate si prefiggono e comunque sia non proporzionata agli stessi;

che in termini ancor più evidenti il contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. riguarderebbe anche il comma 3 dell'art. 25-septies del d.l. n. 119 del 2018, come convertito;

che anche in questo caso sarebbe introdotto un automatismo irragionevole e contrario alle finalità dell'intervento, giacché ciò oblitera completamente qualsiasi considerazione del contributo positivo al risanamento finanziario e del possesso dei requisiti richiesti dal comma 2, fra i quali, in particolare, quello della «specifica esperienza di gestione sanitaria»;

che altrettanto evidente sarebbe la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., sotto il profilo della violazione del principio della continuità amministrativa, corollario dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento, che scaturirebbe dalla automatica sostituzione dei commissari Presidenti di Regione in carica, dal momento che il subentro di un soggetto terzo, estraneo al processo di risanamento in corso, non potrebbe non nuocere alla continuità ed efficacia della azione amministrativa;

che la denunciata irragionevolezza e difetto di proporzionalità rileverebbero anche come elementi perturbatori della stessa forma di governo regionale ai sensi degli artt. 122 e 123 Cost.;

che la prevista incompatibilità della gestione commissariale con il ruolo di Presidente della Regione, nel quadro di un regime in essere da oltre un decennio e dell'esautoramento delle attribuzioni consiliari che da esso conseguono, determinerebbe una distorsione della forma di governo regionale e del suo equilibrio;

che risulterebbe violato anche l'art. 77 Cost., in quanto l'articolo impugnato, inserito dalla legge di conversione, non rispetterebbe i requisiti di omogeneità rispetto al decreto-legge, tanto con riferimento alla ratio complessiva del decreto, quanto alle singole disposizioni, fra le quali in particolare l'art. 25, su cui è stato "innestato" l'articolo oggetto di censura;

che si sottolinea che il decreto detta «[d]isposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria» e adotta la formula «[r]itenuta la straordinaria necessità ed urgenza di prevedere misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili»;

che l'urgenza del provvedere non sarebbe ravvisabile nella disciplina impugnata, anche a volerla considerare riferita alla materia finanziaria;

che, inoltre, non vi sarebbe alcuna attinenza tra il contenuto del decreto-legge e il menzionato art. 25 il quale detta «[d]isposizioni in materia di CIGS [Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria] per riorganizzazione o crisi aziendale»;

che non vi sarebbe dunque alcun nesso funzionale tra la disposizione impugnata e i contenuti e le finalità del decreto-legge, con violazione dell'art. 77 Cost., che ridonda sulle competenze e attribuzioni della Regione ricorrente;

che la ricorrente formula, infine, istanza di sospensione della efficacia, in particolare, del comma 3 dell'art. 25-septies del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, a norma dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e dell'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Si deduce, infatti, il periculum in mora, in quanto il subentro di un soggetto terzo nel commissariamento comporterebbe, secondo la ricorrente, «un gravissimo nocumento alla continuità e all'efficacia dell'azione amministrativa, vulnerando il coordinamento con l'assetto istituzionale dell'ente e il necessario raccordo tra la programmazione regionale e l'azione amministrativa commissariale, peraltro in un momento cruciale per la Regione, che sta raccogliendo i frutti del lungo percorso di risanamento posto in essere»;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale

dello Stato, ha depositato memoria di costituzione nella quale ha chiesto di respingere la domanda di sospensione della efficacia della norma impugnata e di dichiarare inammissibili o infondate tutte le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso proposto dalla Regione Lazio;

che le censure prospettate nei primi cinque motivi di ricorso sarebbero inammissibili, in quanto le procedure di collaborazione tra Stato e Regioni non rilevano ai fini del sindacato di legittimità degli atti legislativi (si citano le sentenze di questa Corte n. 278 del 2010, n. 371 del 2008 e n. 387 del 2007), dal momento che non si può rinvenire un principio cooperativo nella procedura di formazione legislativa;

che ciò varrebbe a maggior ragione nel caso del decreto-legge, dal momento che la sua adozione è condizionata soltanto al presupposto dei casi di straordinarietà della necessità e urgenza (si citano le sentenze di questa Corte n. 298 del 2009 e n. 79 del 2011);

che anche nella sentenza n. 100 del 2010, citata dalla ricorrente, si è ribadito l'orientamento di questa Corte, secondo il quale l'esercizio della funzione legislativa «sfugge alle procedure di leale collaborazione»;

che le censure sarebbero comunque infondate, perché il titolo di competenza non è nella specie ravvisabile nella tutela della salute, ma in quello, di esclusiva pertinenza statale, previsto dall'art. 120, secondo comma Cost., in quanto la nomina dei commissari ad acta per la predisposizione e l'attuazione dei piani di rientro dai disavanzi in materia sanitaria è sviluppo dello stesso potere statale, volto a garantire l'unità economica e il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni in tema di salute;

che le censure regionali di mancata attuazione di meccanismi di codecisione e di violazione del principio di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa si rivelerebbero completamente avulse dal contesto normativo di riferimento;

che frutto di accordo tra Stato e Regioni sarebbe, infatti, il piano di rientro dal disavanzo sanitario e le relative misure attuative, e non la disciplina dei casi e dei modi di esercizio del potere sostitutivo spettante in via esclusiva allo Stato;

che priva di fondamento sarebbe la denunciata violazione degli artt. 122 e 123 Cost., poiché, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, le ripercussioni sugli equilibri della forma di governo regionale si determinerebbero proprio dal cumulo dell'incarico commissariale e di quello di Presidente della Giunta regionale;

che non sussisterebbe neppure la dedotta violazione dell'art. 77 Cost., sotto il profilo della mancanza di correlazione tra la disposizione introdotta in sede di conversione e l'oggetto della decretazione d'urgenza, in quanto l'art. 25-septies del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, sarebbe intervenuto su norme contenute in due leggi finanziarie e l'oggetto del decreto era pacificamente materia di finanza pubblica, essendo la sanità regionale componente non trascurabile dell'assetto finanziario nazionale;

che ciò, in particolare con riferimento al caso dei commissariamenti, per i quali si prospetta una situazione patologica di squilibrio economico che postula un intervento immediato per il contenimento delle spese, a tutela della unità economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il settore sanitario;

che inammissibile o infondata sarebbe quindi anche la richiesta di sospensiva, motivata sul presupposto che la norma impugnata interromperebbe il lungo percorso di risanamento posto in essere dalla Regione e certificato dai competenti organismi di verifica;

che, infatti, osserva l'Avvocatura, proprio dai verbali redatti da questi organismi

emergerebbero, accanto alle note positive evidenziate dalla Regione, anche persistenti criticità e carenze che sarebbero direttamente riconducibili all'attuale gestione commissariale;

che il 12 giugno 2019, la Regione Lazio ha depositato memoria, con annessa documentazione, nella quale ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso;

che, con atto depositato in data 1° ottobre 2019, la Regione Lazio ha chiesto il rinvio dell'udienza fissata per il giorno 22 ottobre 2019, al fine di attendere l'auspicata uscita dal commissariamento della Regione, fondata sul riscontrato positivo percorso di miglioramento dei saldi contabili del Sistema sanitario regionale;

che, in data 2 ottobre 2019, avendo l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, accettato la suddetta istanza di rinvio, questa Corte ha rinviato la causa a nuovo ruolo;

che, il 7 agosto 2020, la Regione Lazio, su conforme deliberazione della Giunta regionale del 4 agosto 2020, ha depositato atto di rinuncia al ricorso, in quanto, per un verso, nelle more del giudizio è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la norma impugnata con la sentenza n. 247 del 2019 e, per l'altro, in occasione del Tavolo di verifica del 22 luglio del 2020 è stata dichiarata l'uscita della Regione dal commissariamento e quindi il rientro della stessa nella gestione ordinaria della sanità;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 15 settembre 2020, ha depositato l'accettazione della rinuncia.

Considerato che la Regione Lazio, in data 7 agosto 2020, su conforme deliberazione della Giunta regionale del 4 agosto 2020, ha depositato atto di rinuncia al ricorso;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 15 settembre 2020, ha depositato l'accettazione della rinuncia;

che la rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 ottobre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

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.