

Sentenza: n. 73 del 22 febbraio 2017

Materia: governo del territorio, coordinamento della finanza pubblica (contenimento spese sanitarie)

Parametri invocati: art. 3 e art. 117, terzo comma, Cost

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 42, 44 e 63, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016)

Esito: - illegittimità costituzionale degli articoli 42 e 44, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016);

- illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 20 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), come sostituito dall'art. 63, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 5 del 2016, limitatamente alle parole «al netto della spesa per il personale del sistema dell'emergenza urgenza 118 e dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture non ancora strutturata alla data del 31 dicembre 2004».

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il governo ha promosso questione di legittimità costituzionale avverso gli articoli 42, 44 e 63, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), per violazione degli articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, secondo il ricorrente, le prime due disposizioni, per quanto definite di interpretazione autentica, avrebbero un contenuto innovativo retroattivo e sarebbero in conflitto con i principi fondamentali dettati, in materia di governo del territorio, dagli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)) nonché dal comma 10 dell'articolo 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

L'ultima delle disposizioni censurate, l'articolo 63, sarebbe, invece, in conflitto con i principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica sul tema del contenimento delle spese del personale sanitario.

La Corte ritiene fondate tutte le questioni poste ed argomenta la dichiarazione di illegittimità degli articoli 42 e 44, relativi all'interpretazione autentica di disposizioni legislative, argomentando che al legislatore non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. Tuttavia la retroattività deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata (sentenza n. 170 del 2013).

Nello specifico, la Consulta riconosce che la disciplina introdotta dal legislatore regionale riveste natura innovativa e non meramente interpretativa in quanto assegna sostanzialmente alla locuzione "edifici esistenti" di cui all'articolo 3 della legge regionale 25/2009 un significato comprensivo

anche degli interventi aventi ad oggetto nuove costruzioni. Si tratta dunque di disposizioni con efficacia retroattiva della disciplina introdotta dal legislatore regionale che consentono di regolarizzare *a posteriori*, rendendole legittime, opere che, al momento della loro realizzazione, sono in contrasto con gli strumenti urbanistici di riferimento, dando corpo, in definitiva, ad una surrettizia ipotesi di sanatoria (sentenze n. 233 del 2015, n. 209 del 2010, n. 290 e n. 54 del 2009) con conseguente violazione del principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione, anche alla luce della particolare rilevanza riposta dalla collettività nella sicurezza giuridica in materia urbanistica.

In riferimento all'articolo 63, comma 1, secondo il Governo la norma censurata compromette il rispetto, a livello regionale, degli obiettivi di contenimento della spesa di personale fissati dalle disposizioni statali evocate quali parametri interposti, cui va ascritta natura di principi di coordinamento della finanza pubblica, poiché esclude dal computo della spesa cui applicare il predetto obiettivo di risparmio, il personale del sistema dell'emergenza urgenza, nonché quello dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture. La norma si pone in deroga al limite di spesa riferito al 2004, ridotto dell'1,4 %, da ritenersi applicabile anche a tale personale.

Secondo il consolidato orientamento espresso in materia dalla Corte (ex plurimis, sentenza n. 110 del 2014) «*“l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa”, peraltro in un “quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario”*» e il legislatore statale può in coerenza «*legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010)*».

In questa cornice va considerata e letta l'affermazione, ribadita nel tempo dalla Corte, in forza della quale la spesa per il personale costituisce «*una delle voci del bilancio regionale, caratterizzata sia dal peso preponderante che vi riveste, sia dalla storica ritrosia delle Regioni a porvi adeguati limiti*» (sentenze n. 182 del 2011). In linea con tale orientamento, la Corte (sentenze n. 182 del 2011, n. 68 del 2011 e n. 333 del 2010) ha già riconosciuto, al limite stabilito dal comma 71 dell'articolo 2 della legge di stabilità del 2010, la natura di principio fondamentale, diretto al contenimento della spesa sanitaria, ritenuto, come tale, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica.

Alla luce di quanto riassunto relativamente ai propri orientamenti, la Corte rileva che la norma regionale impugnata consente l'indebito superamento della soglia di contenimento fissata dalla citata disposizione, perché esclude, dal computo del totale della spesa consentita, i costi di riferimento relativi ad alcune categorie di dipendenti (il personale del sistema dell'emergenza urgenza, nonché quello dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture) che non sono immediatamente riconducibili a quelle per le quali lo stesso parametro interposto ammette una deroga di principio. Di qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata, nei limiti del *petitum* prospettato dal ricorso.