



Sentenza n. 217 del 2020

Presidente: Mario Rosario Morelli - Giudice relatore e redattore: Daria de Pretis
decisione del 23 settembre 2020, deposito del 20 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

atto di promovimento: ricorso n. 40 del 2019

parole chiave:

SANITÀ – COMMISSARIO *AD ACTA* – POTERE SOSTITUTIVO – PRINCIPIO
DI LEALE COLLABORAZIONE – GOVERNO DEL TERRITORIO –
URBANISTICA

disposizioni impugnate:

- artt. 4, comma 25, 9 e 19 della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018 n. 13

disposizioni parametro:

- artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione

dispositivo:

accoglimento

Con un unico ricorso lo Stato aveva impugnato diverse disposizioni della legge della Regione Lazio n. 13 del 2018 (Legge di Stabilità regionale 2019), alcune delle quali costituiscono l'oggetto della sentenza qui in esame. In particolare, si tratta di tre disposizioni relative, rispettivamente, ad una autorizzazione di spesa per la costruzione di una struttura sanitaria volta a fronteggiare una situazione di emergenza, alla riduzione delle sanzioni amministrative irrogate alle strutture sanitarie private e alla interpretazione autentica di una norma regionale in materia urbanistica attinente al c.d. Piano Casa.

Non essendo state presentate eccezioni di inammissibilità, la Corte comincia l'esame di merito con **la prima q.l.c.**, quella riguardante l'art. 4, comma 25, della legge della Regione Lazio n. 13 del 2018. La disposizione impugnata, nel prevedere una autorizzazione di spesa di 500.000 euro per la realizzazione di una struttura sanitaria (hub) destinata a gestire la perdurante situazione di emergenza sanitaria in un'area della Regione – il Comune di Anagni, in Provincia di Frosinone – disponeva la relativa copertura finanziaria mediante una corrispondente riduzione delle risorse iscritte a legislazione vigente in un fondo speciale del bilancio regionale, nonché la clausola di salvaguardia in forza della quale le suddette

norme «si applicano in quanto compatibili» con le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione, con quelle dei programmi operativi di cui all'articolo 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009 e successive modificazioni, e con le funzioni attribuite al commissario *ad acta* per la prosecuzione del suddetto piano di rientro. Il ricorrente lamentava proprio il contrasto con le funzioni di quest'ultimo, in violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., e la lesione del principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81 Cost., sostenendo che la disposizione censurata determinasse minori entrate sul bilancio regionale sanitario.

La Corte **adotta una decisione di accoglimento** in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., con assorbimento della q.l.c. riguardante l'art. 81 Cost.

In via preliminare, il giudice delle leggi tratteggia le vicende relative al disavanzo sanitario della Regione Lazio, ricostruendo integralmente il quadro normativo di riferimento, dall'Accordo per il Piano di Rientro del 28 febbraio 2007 (al quale seguì il commissariamento in attuazione del d.l. n. 159 del 2007 e la delibera del CdM di nomina del primo commissario *ad acta*, nonché i decreti del commissario per l'approvazione dei programmi operativi 2010, 2011-12, 2013-15, 2016-18 *ex* art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009 "Finanziaria 2010"), fino all'ultimo Piano di Rientro (2019-2021) approvato con delibera del CdM 5 marzo 2020 che ha disposto l'uscita della Regione Lazio dal commissariamento, subordinatamente alla verifica del recepimento di determinate modifiche.

Passando al contesto specifico in cui si colloca la disposizione impugnata, la Corte osserva come la delibera CdM 10 aprile 2018 – in attuazione della citata norma della legge Finanziaria 2010 – avesse nominato l'ultimo commissario *ad acta* operante nella Regione, attribuendogli il compito prioritario di proseguire nell'attuazione del programma operativo del triennio 2016-2018. **Dunque, nel momento dell'entrata in vigore della norma censurata (1° gennaio 2019) il suddetto programma operativo – Decreto Commissario *ad Acta* n. 52 del 2017 – era ancora efficace ed esso, da un lato, disponeva che la Regione non potesse decidere autonomamente l'apertura di nuove strutture e, dall'altro, recava una disciplina della rete di emergenza nella quale non era prevista la costruzione di un nuovo *hub* ad Anagni, prospettandosi anzi l'accorpamento delle centrali 118 di Latina e Frosinone.**

La Corte respinge anche l'ipotesi interpretativa avanzata dalla Regione, stando alla quale la citata clausola avrebbe determinato, durante il regime di commissariamento, una sospensione dell'efficacia delle disposizioni contrastanti con il piano di rientro. All'uopo viene innanzitutto **ribadita la consolidata giurisprudenza che ritiene le clausole di salvaguardia inidonee allo scopo di preservare dall'illegittimità costituzionale norme legislative regionali puntualmente contrastanti con le competenze dei commissari *ad acta* per i piani di rientro dal disavanzo sanitario** (sent. n. 199 del 2018 e n. 28 del 2013). In secondo luogo, la Corte tiene a precisare che innanzi ad un caso come quello in esame, nel quale **una clausola di salvaguardia si affianca ad una norma che interferisce in modo chiaro e specifico con le competenze del commissario *ad acta*, tale clausola debba ritenersi «priva di reale significato normativo»** (sent. n. 28 del 2013). **Proprio la previsione formale di una clausola di salvaguardia in evidente contrasto con la puntuale autorizzazione di spesa disposta con la stessa norma finisce per avvalorare, con la sua ambiguità, la lesione del dovere di leale collaborazione**, poiché nello stesso momento in cui ha adottato la norma impugnata la Regione Lazio era in grado di valutare la conformità dell'autorizzazione di spesa rispetto al

piano, e l'esito della sua valutazione avrebbe dovuto condurla a decidere correttamente per l'omissione della clausola ovvero per la rinuncia alla spesa. Per giungere a questa conclusione, la Corte dedica un passaggio alla portata dell'art. 120, secondo comma, Cost: **il principio di leale collaborazione**, che deve sempre «governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi» (sent. n. 242 del 1997), **non si attenua nel contesto della relazione che si instaura fra Stato e Regione quando il primo esercita i suoi poteri sostitutivi nei confronti della seconda**. Anzi, **ribadendo una giurisprudenza più recente, la Corte sottolinea come il principio sia affermato all'art. 120, secondo comma, Cost. proprio in relazione all'esercizio del potere sostitutivo statale, che chiaramente attiva una relazione complessa nell'ambito della quale un potere tipicamente statale interseca competenze regionali** (sent. n. 247 del 2019). Dunque, **sebbene l'art. 120, secondo comma, Cost. richiami la leale collaborazione come limite del potere sostitutivo statale, è implicito nella stessa natura relazionale del principio che esso debba essere rispettato anche da parte della Regione**. Esso si traduce infatti in doveri e aspettative – di informazione, di previsione di strumenti di raccordo e, in generale, di comportamenti realmente collaborativi, corretti e non ostruzionistici, in definitiva, appunto, leali – che non possono che essere reciproci.

Di conseguenza, la Corte **ribadisce la copiosa giurisprudenza con cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi regionali che si sovrapponevano alle prerogative del commissario *ad acta* o contrastavano con il piano di rientro dal disavanzo sanitario** (da ultimo, sentenze n. 177 e n. 166 del 2020, n. 247, n. 199 e n. 117 del 2018).

La seconda q.l.c. ha ad oggetto l'art. 9 della legge della Regione Lazio n. 13 del 2018. Il comma 2 consente alle strutture sanitarie private di pagare un terzo della sanzione amministrativa irrogata nell'ambito dei controlli esterni sull'appropriatezza dei ricoveri per prestazioni rese nel periodo antecedente all'entrata in vigore del decreto del Commissario *ad acta* 8 giugno 2017, n. 218. Il comma 3 indica le condizioni in presenza delle quali la misura è accordata dall'amministrazione; il comma 4 stabilisce che «la struttura deve provvedere al pagamento integrale del debito entro i sessanta giorni successivi all'accoglimento dell'istanza [...]» e il comma 5 contiene la clausola di invarianza finanziaria. Il ricorrente lamentava la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. a causa del contrasto delle norme censurate con le competenze del commissario *ad acta*, comprensive dei rapporti con i privati accreditati, e delle possibili ripercussioni sui risultati di esercizio derivanti dai controlli esterni, già validati dai tavoli tecnici.

La Corte **adotta una decisione di accoglimento**, dopo aver delimitato il *thema decidendum* al comma 2 dell'art. 9 della citata legge regionale, visto che la censura del ricorrente era stata argomentata solo con riferimento alla norma specifica ivi contenuta. Tuttavia, almeno in riferimento ai commi 3 e 4 dello stesso art. 9, la Corte osserva che essi, dettando norme strettamente collegate al comma 2, dovranno ritenersi inapplicabili in virtù della pronuncia di accoglimento riferita a quest'ultimo.

All'uopo, viene ricostruito il quadro normativo di riferimento in forza del quale l'esito negativo dei controlli sulle prestazioni sanitarie rese dai soggetti privati implica due conseguenze (salva la possibile interruzione del rapporto con la struttura privata): il ricalcolo della remunerazione spettante e la sanzione, la cui determinazione è affidata alle Regioni

dall'art. 8-*octies*, comma 3, lettera a), del d.lgs. n. 502 del 1992. Tuttavia, in seguito al commissariamento della Regione Lazio, è intervenuto il **Decreto Commissario ad Acta n. 218 del 2017** il quale **dispone che «[i]n caso di accettazione dell'esito dei controlli e/o di pagamento entro 60 giorni dalla richiesta, l'importo delle penalizzazioni aggiuntive si riduce di un terzo»** (art. 9, comma 3, dell'Allegato A).

La norma censurata, invece, mira a rendere possibile il pagamento in misura ridotta della sanzione anche per prestazioni rese prima del DCA n. 218 del 2017. Essa introduce inoltre una riduzione in misura diversa e maggiore rispetto a quella prevista nel decreto del commissario. Mentre infatti il DCA prevede una riduzione corrispondente ad un terzo della sanzione, l'art. 9, comma 2, della citata legge regionale, consentendo il pagamento della sanzione «in misura pari a un terzo», introduce una riduzione di due terzi. Dunque, **la norma censurata interviene su un oggetto sottratto all'autonomia regionale, sovrapponendosi con le competenze del commissario**, alle quali va ricondotta, in base al programma operativo 2016-2018 di cui al DCA n. 52 del 2017, la materia dei controlli esterni in ambito sanitario e delle relative sanzioni, anche in riferimento al *quantum* (individuato dal DCA n. 40 del 2012).

L'ultima serie di qq.ll.cc. riguarda l'art. 19 della citata legge regionale. Si tratta di una norma di interpretazione autentica, stando alla quale la deroga di cui all'articolo 3, comma 1, della Legge della Regione Lazio n. 21 del 2009 e successive modifiche (c.d. Piano Casa), «si interpreta nel senso che gli interventi di ampliamento previsti dal medesimo articolo 3, comma 1, sono consentiti anche in deroga ai limiti di densità edilizia» di cui all'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968. Il ricorrente lamentava la violazione dei seguenti parametri: l'art. 3 Cost. per contrasto con il principio di ragionevolezza che funge da limite alla retroattività delle leggi (in quanto la norma censurata avrebbe introdotto surrettiziamente una ipotesi di sanatoria straordinaria); gli artt. 3 e 97 Cost. (perché date le numerose modifiche subite dal c.d. Piano Casa, la P.A. potrebbe non essere in grado di distinguere le condotte legittime da quelle illegittime, verificando caso per caso); l'art. 117, terzo comma, Cost. (a causa del contrasto della norma censurata con i principi fondamentali posti dalla legge statale nella materia di potestà concorrente «governo del territorio»).

La Corte adotta una **decisione di accoglimento** per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento delle altre due qq.ll.cc.

Innanzitutto, la Corte **ribadisce la sua giurisprudenza in materia urbanistica: i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968 – che trova il proprio fondamento nell'art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge n. 1150 del 1942 – hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale** (ad es., sent. n. 232 del 2005) **costituendo essi principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del «primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano».** Si richiama in proposito anche la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 6250 del 2018).

In seconda battuta, occorre verificare se, e fino a che punto, la disciplina statale del Piano Casa consenta di derogare a questi principi fondamentali.

A tal fine, **la Corte procede alla ricostruzione di detta legislazione statale.** La prima norma legislativa in materia, ossia l'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 (come convertito nella legge n. 133 del 2008), non contemplava la possibilità che gli ampliamenti derogassero al d.m. n. 1444 del 1968 e tale possibilità non risultava nemmeno dall'Intesa Stato-Regioni del 1° aprile 2009 sul Piano Casa che la difesa regionale ha invocato a sostegno della tesi per cui la norma impugnata costituirebbe una disciplina speciale, autorizzata a disporre in via

eccezionale e derogatoria rispetto a quella generale. Nemmeno nella seconda normativa statale in materia – osserva la Corte – si ritrova alcun cenno alla derogabilità del d.m. n. 1444 del 1968: anzi, l'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011 (convertito con modificazioni nella legge n. 106 del 2011) tiene «fermo il rispetto degli standard urbanistici» con chiaro riferimento – secondo la Corte – allo stesso d.m. La situazione non è mutata dopo l'interpretazione autentica disposta dall'art. 1, comma 271, della legge n. 190 del 2014 nei confronti del citato art. 5, commi 9 e 14, del d.l. n. 70 del 2011: è stato infatti prescritto che le agevolazioni incentivanti previste dai suddetti commi 9 e 14 prevalgano sì sulle normative dei piani regolatori generali, anche relative a piani particolareggiati o attuativi, ma fermi restando i limiti di cui al comma 11, secondo periodo. **La norma censurata dunque contrasta con l'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011 che in riferimento al Piano Casa, nell'escludere deroghe agli standard urbanistici, reca un principio fondamentale della legislazione statale nella materia di potestà concorrente «governo del territorio».** A ulteriore sostegno di questa conclusione si adducono due argomenti: il primo, tratto dalla giurisprudenza amministrativa, in forza del quale **le disposizioni del Piano Casa vanno assoggettate a stretta interpretazione** (ad. es., TAR Campania sent. n. 3474 del 2020 e Consiglio di Stato, Sez IV, n. 4992 del 2017 riguardanti specificamente i limiti di densità edilizia di cui all'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968); l'altro, basato sul ragionamento per cui **se gli artt. 7, 8 e 9 del d.m. n. 1444 del 1968 fossero derogabili, le leggi regionali potrebbero prevedere ampliamenti senza limiti percentuali determinati, salvo il controllo di ragionevolezza** (dato che i limiti posti dall'art. 5, comma 14, del d.l. n. 70 del 2011 riguardano il caso di assenza di leggi regionali), e ciò sarebbe in evidente contrasto con la segnalata finalità di tutela del primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano presidiato dal principio fondamentale della legge statale.

Infine, la Corte rileva la violazione di un secondo parametro interposto, ossia l'art. 2-bis, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, ai sensi del quale le leggi regionali possono derogare al d.m. n. 1444 del 1968 ma solo nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali. **Si tratta di una norma** (introdotta dal d.l. n. 69 del 2013, convertito con modificazioni nella legge n. 98 del 2013) **che recepisce la giurisprudenza costituzionale secondo cui le leggi regionali possono derogare alle distanze fissate nel d.m. n. 1444 del 1968 solo a condizione che le deroghe siano recepite da strumenti urbanistici attuativi (funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio) e non riguardino singoli edifici** (per tutte, sentt. n. 41 del 2017 e n. 231 del 2016). Inoltre, **l'art. 2-bis, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001 non riguarda solo le distanze, ma anche i limiti di densità edilizia** (oltre a quelli di altezza, come risulta al comma 1-bis che fu introdotto dall'art. 5 del d.l. n. 32 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 55 del 2019) **al quale la norma impugnata pretendeva di derogare.**

Eva Lechner