

Sentenza: 23 settembre 2020, n. 217

Materia: sanità pubblica – edilizia e urbanistica

Parametri invocati: articoli 3, 81, 97, 117, terzo comma, e articolo. 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 4, comma 25, 9, e 19 della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019),

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 25, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019);
- illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018;
- illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità in relazione, tra gli altri, agli articoli 4, comma 25, 9 e 19 della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019).

L'articolo 4, comma 25, dispone un'autorizzazione di spesa, in tre anni, per la realizzazione di una struttura sanitaria volta a far fronte alla situazione emergenziale del Comune di Anagni. Nel comma si precisa che la disposizione si applica in quanto compatibile con le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario, con i piani operativi e con le funzioni attribuite al commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

La questione sollevata dal ricorrente, secondo cui la norma si pone in contrasto con le competenze del commissario ad acta, è ritenuta fondata. La Corte riassume le vicende che hanno portato la Regione Lazio, a partire dall'Accordo siglato nel 2007, alla nomina del commissario ad acta e, attraverso una serie di programmi operativi adottati dal commissario, al recupero del disavanzo sanitario e alla concomitante riorganizzazione del Servizio sanitario regionale.

La Corte rileva che già con l'Accordo del 2007, la Regione Lazio non poteva assumere in modo autonomo l'apertura di nuove strutture sanitarie, così come emerge chiaramente anche dall'ultima delibera del consiglio dei ministri dell'aprile 2018 con cui è stato nominato l'ultimo commissario operante nella regione con l'incarico prioritario di proseguire nell'attuazione dei Programmi operativi 2016-2018 dai quali emerge chiaramente che nell'area di Anagni non sono previste nuove strutture per l'emergenza.

Dal quadro delineato, la Corte rileva che la competenza ad aprire nuove strutture sanitarie per l'emergenza sanitaria spetta al commissario ad acta. La clausola di salvaguardia inserita nella disposizione impugnata con la quale, secondo la Regione Lazio, si determinerebbe «una sospensione dell'efficacia della disposizione in contrasto con le previsioni del piano di rientro» durante il regime di commissariamento è ritenuta dalla Corte non idonea ad evitare il rischio di incorrere in vizi di incostituzionalità di norme regionali che «contrastano puntualmente con le competenze del commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario (sent. 199/2018 e 28/2013)» e che quando la clausola di salvaguardia si abbina a norme che, come quella in esame, interferisce in modo chiaro con le competenze del commissario essa deve ritenersi «priva di reale significato normativo (sent. 28/2013)».

La norma impugnata, quindi, si deve ritenere costituzionalmente illegittimità in relazione alla violazione dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

Argomenta la Consulta come il principio di leale collaborazione che deve sempre «governare i rapporti tra 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. 242/1997) non si attenua nel contesto della relazione che si instaura tra Stato e Regioni quando il primo esercita i suoi poteri sostitutivi nei confronti della seconda. Anzi, il principio di leale collaborazione è affermato dal secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione proprio in relazione all'esercizio del potere sostitutivo statale che attiva una relazione complessa tra Stato e regioni, nell'ambito della quale un potere tipicamente statale interseca competenze regionali (nel caso di specie, le materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, sent. 247/2019). Il principio della leale collaborazione benché sia richiamato all'articolo 120 della Costituzione, secondo comma, per delimitare il potere sostitutivo statale è implicito che esso debba essere rispettato anche da parte della regione: «Esso si traduce in concreto 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 esseri reciproci».

La seconda norma impugnata, l'articolo 9, dispone, allo scopo di agevolare la definizione del contenzioso pendente in materia di controlli esterni in ambito sanitario precedenti al 2017, che le strutture sanitarie private possano richiedere di essere ammesse al pagamento della sanzione amministrativa in misura pari ad un terzo.

Anche in questo caso il ricorrente lamenta la violazione della leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione perché la norma entra in contrasto con le competenze del commissario ad acta per il rientro dal disavanzo sanitario, tra le quali rientra anche il governo dei rapporti con i privati accreditati; inoltre, potrebbe comportare una ridefinizione degli effetti economici e finanziari derivanti dai controlli esterni.

La norma regionale censurata rende possibile il pagamento in misura ridotta della sanzione anche per prestazioni rese prima del decreto del commissario ad acta n. 218 del 2017 introducendo una riduzione in misura maggiore rispetto a quella prevista dal decreto del commissario: infatti il decreto del commissario ad acta 218/2017 prevede la riduzione di un terzo, mentre l'articolo 9 consente il pagamento di un terzo della sanzione, riducendo l'importo della sanzione di due terzi. La norma entra quindi in palese contrasto con quanto già deciso dal commissario ad acta, interviene su un oggetto sottratto all'autonomia regionale sovrapponendosi con le competenze del commissario.

La Corte, accertato il contrasto tra la norma impugnata e le competenze del commissario, dichiara quindi l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 per violazione del principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

La terza disposizione esaminata dalla Consulta è l'articolo 19 rubricato (Interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 11 agosto 2009, n. 21, relativo agli interventi di ampliamento degli edifici e successive modifiche) con cui la Regione Lazio fornisce l'interpretazione autentica di una disposizione normativa sul “piano casa” stabilendo che la deroga prevista dall'articolo 3, comma 1, della legge della Regione Lazio 21/2009 “Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale” si interpreta nel senso che gli interventi di ampliamento previsti dal citato articolo 3, comma 1, sono consentiti anche in deroga ai limiti di densità edilizia previsti dall'articolo 7 del decreto del Ministero per i lavori pubblici n. 1444 del 1968 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765).

La norma impugnata violerebbe, per il ricorrente, l'articolo 3 della Costituzione per contrasto con il principio di ragionevolezza che funge da limite all'efficacia retroattiva delle leggi; gli articoli

3 e 97 della Costituzione per contrasto con i principi di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione; l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in relazione alla competenza concorrente dello Stato nella materia del governo del territorio per contrasto con i principi dettati dalla legislazione statale.

Secondo il ricorrente la legge della Regione Lazio derogando all'articolo 7 del d.m. 1444 del 1968 avrebbe violato un principio desumibile dalla legislazione statale secondo il quale l'articolo 7 sarebbe inderogabile, e fa riferimento ad alcune norme statali interposte: - l'articolo 2-bis del DPR 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A); - l'articolo 5, comma 11, secondo periodo, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

La Corte premette, prima di entrare nel merito, che secondo la propria giurisprudenza 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 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale (si veda la sentenza 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» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 5 novembre 2018, n. 6250).

Passando all'esame delle doglianze, la Corte affronta in primo luogo le osservazioni avanzate dal ricorrente, in relazione alla violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Il primo dei tre parametri interposti citati dal ricorrente, cioè l'articolo 2-bis del testo unico, introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera Oa), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, prevede, al comma 1, che le leggi regionali possano 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 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, sentenze n. 41 del 2017 e n. 231 del 2016).

La norma impugnata, al contrario, prevede una deroga che prescinde del tutto da una pianificazione attuativa e si collega solo ai titoli edilizi di cui all'articolo 6 della legge reg. Lazio n. 21 del 2009. Dunque, l'articolo 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018 viola l'art. 2-bis, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001.

Il secondo parametro di riferimento, l'articolo 5 del d.l. n. 70 del 2011, è stato oggetto di interpretazione ad opera dell'articolo 1, comma 271, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nel senso che le agevolazioni incentivanti previste all'articolo 5, commi 9 e 14, prevalgono sulle normative di piano regolatore generale, anche relative a piani particolareggiati o attuativi, fermi i limiti previsti dallo stesso articolo 5 al comma 11, secondo periodo, del citato decreto-legge n. 70 del 2011». Da un lato, dunque, il legislatore statale ha avvertito la necessità di affermare espressamente la possibilità di derogare – nell'ambito del “piano casa” – agli strumenti urbanistici, dall'altro, tale deroga è stata limitata ad essi, senza alcuna estensione alle norme statali (anzi, il limite di cui al citato art. 5, comma 11, è stato tenuto fermo).

L'articolo 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, affermando la possibilità che gli interventi di ampliamento previsti nell'ambito del “piano casa” deroghino ai limiti di densità edilizia di cui all'articolo 7 del d.m. n. 1444 del 1968, si pone pertanto in contrasto anche con l'articolo 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, che rappresenta un principio fondamentale nella materia concorrente «governo del territorio».

Per i motivi sopra descritti la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale anche dell'articolo 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018. L'accoglimento della questione promossa con riferimento

all'art. 117, terzo comma, della Costituzione per violazione dei parametri interposti indicati dal ricorrente, comporta l'assorbimento delle altre questioni promosse in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione.