CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **4/2014** (ECLI:IT:COST:2014:4)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del **03/12/2013**; Decisione del **15/01/2014**
Deposito del **23/01/2014**; Pubblicazione in G. U. **29/01/2014**
Norme impugnate: Art. 8, c. 2°, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13/12/2012, n. 25.
Massime: **37589 37590**
Atti decisi: **ric. 23/2013**

SENTENZA N. 4

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25 (Riordino istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-18 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 19 febbraio 2013 ed iscritto al n.

23 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 14-18 febbraio 2013 e depositato il 19 febbraio 2013, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25 (Riordino istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale), in riferimento agli artt. 81, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e all'art. 1, comma 6, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 luglio 1995, n. 502 (Regolamento recante norme sul contratto del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere).

1.1.– Assume il ricorrente che l'art. 8, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2012, nella parte in cui stabilisce che ai direttori generali che decadono dall'incarico viene corrisposto il compenso onnicomprensivo dovuto in caso di cessazione anticipata dell'incarico, si porrebbe in contrasto con l'art. 1, comma 6, del d.P.C.m. n. 502 del 1995, secondo il quale «Nulla è dovuto, a titolo di indennità di recesso, al direttore generale nei casi di cessazione dell'incarico per decadenza, mancata conferma, revoca o risoluzione del contratto nonché per dimissioni».

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva inoltre che la norma regionale censurata, introducendo un trattamento economico di favore nei confronti della predetta figura di direttore generale, in netto contrasto con quanto dispone la disciplina dettata dal legislatore statale, comporterebbe inevitabilmente una maggiore spesa priva di copertura finanziaria, con conseguente violazione dell'art. 81 Cost.

A tale proposito il ricorrente osserva che l'assoluta mancanza di ogni indicazione, che consenta di individuare le modalità di copertura degli oneri connessi alla citata disposizione regionale, riferiti ad una spesa collegata all'attribuzione di un vero e proprio diritto soggettivo in capo ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali (ASL) decaduti dall'incarico in quanto destinatari della norma medesima, non terrebbe conto dei principi della vigente normativa contabile ed in particolare di quelli espressi dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009. Quest'ultima, in attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., prevede che ogni legge che comporti nuovi o maggiori oneri deve indicare espressamente le relative fonti di copertura.

La stessa norma regionale, quindi, si porrebbe in evidente contrasto con le vigenti disposizioni in materia di contenimento della finanza pubblica, nonché con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.

1.2.– Dopo la proposizione del ricorso la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha adottato la legge regionale 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali), il cui art. 8, comma

5, ha espressamente abrogato l'art. 8, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2012.

1.3.– Successivamente l'art. 14, comma 1, lettera c), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 26 luglio 2013, n. 6 (Assestamento del bilancio 2013 e del bilancio pluriennale per gli anni 2013-2015 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007), è stato abrogato l'art. 8, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2013.

2.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25 (Riordino istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale), in riferimento agli artt. 81, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) ed all'art. 1, comma 6, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 luglio 1995, n. 502 (Regolamento recante norme sul contratto del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere).

Il ricorrente assume che l'art. 8, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2012, nella parte cui stabilisce che ai direttori generali che decadono dall'incarico venga corrisposto il compenso onnicomprensivo dovuto in caso di cessazione anticipata dello stesso, si porrebbe in contrasto con l'art. 1, comma 6, del d.P.C.m. n. 502 del 1995, secondo il quale «Nulla è dovuto, a titolo di indennità di recesso, al direttore generale nei casi di cessazione dell'incarico per decadenza, mancata conferma, revoca o risoluzione del contratto nonché per dimissioni».

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva inoltre che la norma regionale censurata, introducendo un trattamento economico di favore nei confronti della predetta figura di direttore generale, in netto contrasto con quanto dispone la disciplina dettata dal legislatore statale, comporterebbe inevitabilmente una maggiore spesa priva di copertura finanziaria, con conseguente violazione dell'art. 81 Cost.

A tale proposito il ricorrente osserva che l'assoluta mancanza di ogni indicazione, che consenta di individuare le modalità di copertura degli oneri connessi alla citata disposizione regionale, riferiti ad una spesa collegata all'attribuzione di un vero e proprio diritto soggettivo in capo ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali (ASL) decaduti dall'incarico, non terrebbe conto dei principi della vigente normativa contabile ed in particolare di quelli indicati all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), che, in attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., prevede che ogni legge che comporti nuovi o maggiori oneri debba indicare espressamente le relative fonti di copertura.

La stessa norma regionale, quindi, si porrebbe in evidente contrasto con le vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, nonché con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in violazione rispettivamente degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.

Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha adottato la legge regionale 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione

pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali), il cui art. 8, comma 5, ha espressamente abrogato l'art. 8, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2012.

Infine, con l'art. 14, comma 1, lettera c), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 26 luglio 2013, n. 6 (Assestamento del bilancio 2013 e del bilancio pluriennale per gli anni 2013-2015 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007), è stato abrogato l'art. 8, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2013.

2.– In via preliminare deve essere esaminata la questione relativa alle sopravvenienze normative intervenute dopo la proposizione del ricorso.

Con riguardo alla fattispecie in esame, è accaduto che, in un primo momento, l'art. 8, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2013 ha espressamente abrogato l'impugnato art. 8, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2012, mentre, in un secondo momento, l'art. 14, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 6 del 2013 ha – con la medesima tecnica normativa – abrogato il citato art. 8, comma 5, il quale aveva soppresso la norma impugnata.

Si è in presenza, a ben vedere, di un'ipotesi di reviviscenza conseguente all'abrogazione di una norma meramente abrogatrice disposta dal legislatore, perché l'unica finalità di tale norma consiste nel rimuovere il precedente effetto abrogativo (sentenza n. 13 del 2012).

La norma impugnata deve essere pertanto considerata in vigore, in quanto richiamata in vita dall'art. 14, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 6 del 2013 e per questo motivo permane l'interesse del ricorrente all'esame del ricorso.

3.– Ancora in via preliminare, la censura sollevata in riferimento all'art. 97 Cost. deve essere dichiarata inammissibile.

La relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, cui rinvia la deliberazione ad impugnare del Consiglio dei ministri, individua esclusivamente negli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. i parametri violati dall'art. 8, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2012, non facendo nessuna menzione dell'art. 97 Cost., evocato nell'epigrafe del ricorso introduttivo del presente giudizio.

Pertanto, «considerato il carattere dispositivo dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la mancata indicazione di tale doglianza nella determinazione dell'organo chiamato ad esprimere la volontà dell'ente preclude a questa Corte l'esame nel merito della questione» (sentenza n. 7 del 2011), indipendentemente dall'ulteriore rilievo che nella parte motiva del ricorso non vi sia alcun richiamo all'art. 97 Cost.

4.– Quanto alla censura proposta in riferimento al principio di copertura finanziaria sancito dall'art. 81, quarto comma, Cost., è opportuno premettere che l'esame della stessa deve essere operato con riguardo al testo vigente del suddetto parametro poiché la revisione introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), si applica a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 (art. 6, comma 1, legge cost. n. 1 del 2012).

4.1.– Ciò premesso, la questione sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è fondata.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile e che la forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di invalidare tutti gli enunciati normativi che non sono coerenti con i principi della sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 192 del 2012).

Corollario di tale regola è che l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte. Verrebbe altrimenti «disatteso un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale (ex plurimis, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa» (sentenza n. 51 del 2013).

Al contrario, nella legge regionale n. 25 del 2012 non si rinviene alcuna disposizione che preveda la copertura della spesa derivante dall'art. 8, comma 2. Già in precedenza, con riguardo all'incremento ed all'integrazione del trattamento economico dei direttori generali, dei direttori sanitari e dei direttori amministrativi degli enti ed istituti sanitari, è stato affermato che la mancata indicazione della copertura finanziaria comporta la violazione dell'art. 81 Cost. (sentenza n. 68 del 2011).

Dunque, l'art. 8, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2012, avendo violato la regola della previa determinazione della copertura finanziaria, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

5.– Restano assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25 (Riordino istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.