Deliberazione n. 53/2015/PAR
Regione Basilicata

REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
LA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA BASILICATA

Nella Camera di consiglio del 23 settembre 2015
composta dai magistrati:

Presidente	Rosario Scalia;
Primo Referendario	Giuseppe Teti – relatore;
Referendario	Vanessa Pinto;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 11 novembre 2000, n. 340;

VISTO l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la deliberazione n. 14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 e le successive modifiche ed integrazioni approvate con deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR nell'adunanza del 4 giugno 2009;

VISTO l'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la delibera n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, depositata il 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta formulata dal Presidente della Giunta della Regione Basilicata con nota n. 78850 del 20 aprile 2015;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale è stato anche nominato relatore il dott. Giuseppe Teti;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore;

FATTO

Con la nota in epigrafe il Presidente della Giunta della Regione Basilicata chiede a questa Sezione di esprimere il proprio parere circa la possibilità che i compensi da attribuirsi ai Direttori Generali delle Aziende del Servizio Sanitario Regionale possano

superare o meno l'importo massimo previsto dal DPCM 19 luglio 1995, modificato dal DPCM n. 319/2001.

Al riguardo l'istante deduce che il DPCM n. 502/1995, attuativo dell'art. 3 e dell'art. 3bis del D.Lgs. n. 502/1992, nella sua formulazione successiva alle modifiche introdotte dal DPCM n. 319/2001, ha stabilito, all'art. 1, comma 5, che al direttore generale della ASL è attribuito il trattamento economico omnicomprensivo individuato dalla regione in relazione ai seguenti parametri: a) volume delle entrate di parte corrente della unità sanitaria locale o dell'azienda ospedaliera; b) numero di assistiti e di posti letto; c) numero di dipendenti.

Il trattamento annuo, determinato sulla base delle lettere a), b) e c), non può essere superiore a lire trecento milioni, pari a euro 154.937,06. Il trattamento economico può essere, poi, integrato di una ulteriore quota, fino al 20% dello stesso, previa valutazione dei risultati di gestione ottenuti e della realizzazione degli obiettivi di salute e di funzionamento dei servizi, assegnati al direttore generale annualmente dalla regione. Il trattamento economico è comprensivo delle spese sostenute per gli spostamenti dal luogo di residenza al luogo di svolgimento delle funzioni. Al direttore generale, per lo svolgimento delle attività inerenti le sue funzioni, spetta il rimborso delle spese di viaggio, vitto ed alloggio effettivamente sostenute e documentate, nei limiti e secondo le modalità stabilite per i dirigenti generali dello Stato di livello C.

La disposizione sopra riportata, come anche le disposizioni di rango primario di cui costituiscono attuazione, sono state adottate, come ricorda la Regione istante, quando ancora era vigente l'art. 117 Cost. nel testo antecedente la riforma del 2001. Secondo l'architettura che sosteneva il riparto delle potestà legislative tra stato e regioni, a queste ultime era riservata la potestà di emanare norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché non fossero in contrasto con l'interesse nazionale, nella materia, tra le altre, dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione e dell'assistenza .

Appare evidente, secondo la istante, che non sarebbe stato ammissibile in materia un intervento normativo della Regione esuberante rispetto ai limiti posti dal legislatore nazione sopra delineati. È in questo quadro di limitazioni che occorre collocare il potere statuale di definire con DPCM i contenuti anche economici da inserire negli stipulandi contratti tra Direttori Generali e AA.SS.LL. Ed infatti il potere regolamentare di attuazione delle leggi statali spettava al Governo, salvo che la legge stessa delegasse il potere alla Regione.

La situazione cambia, come rileva la Regione istante, nel momento in cui, con la riforma del Titolo V della Costituzione (L.C. n. 3/2001) si inverte il rapporto tra la potestà legislativa dello Stato e quella delle Regioni. A queste ultime compete legiferare: in via concorrente con la potestà legislativa dello Stato, cui spetta determinare i principi fondamentali, su ben definite materie; in via esclusiva su ogni altra materia che non sia compresa tra quelle espressamente riservate alla potestà esclusiva dello Stato. Per completezza di esposizione si aggiunga che la potestà regolamentare spetta, ora, allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni, mentre spetta alle Regioni in ogni altra materia.

È in questo mutato contesto costituzionale che la Regione Basilicata è intervenuta, per la prima volta, sulla materia del trattamento economico dei Direttori Generali

disponendo che "*Il trattamento economico da attribuire ai Direttori Generali delle Aziende Sanitarie USL ed Ospedaliere non può eccedere il 90% del compenso massimo previsto dal D.P.C.M. 19 luglio 1995, n. 502 , come modificato dal D.P.C.M. 31 maggio 2001, n. 319.*

La Giunta regionale definisce preliminarmente alla sottoscrizione dei contratti, la misura dei compensi da attribuire ai Direttori Generali" (art. 18, L.R. n. 7/2003).

Successivamente, con l'art. 13 della legge regionale n. 1/2006, la disposizione è stata sostituita dalla seguente: "*Il trattamento economico da attribuire ai Direttori Generali delle Aziende Sanitarie USL e Ospedaliere non può eccedere il 90% del compenso massimo previsto dal D.P.C.M. 19 luglio 1995, n. 502 come modificato dal D.P.C.M. 31 maggio 2001, n. 319, salve le rivalutazioni da effettuarsi in base all'incremento percentuale delle retribuzioni riconosciute all'atto della sottoscrizione del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro della dirigenza medica e veterinaria o comunque all'aggiornamento annuale in misura pari alla variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo rilevato per i dodici mesi precedenti. La Giunta regionale definisce la graduazione dei trattamenti economici da riconoscere ai Direttori Generali*". In sostanza il legislatore regionale avrebbe previsto meccanismi di adeguamento retributivo che potrebbero consentire il superamento della soglia del 90%, prima considerata limite inderogabile. A tal proposito la Regione istante cita, come precedente giurisprudenziale a sostegno della tesi favorevole alla derogabilità del limite statale, la sentenza del Tribunale di Roma 5.12.2012, n. 19892, che avrebbe ritenuto il DPCM n. 502/1995 e successive modifiche, norma cedevole rispetto all'esercizio della potestà legislativa regionale in materia.

Tanto premesso, il Presidente della Regione Basilicata chiede un parere in merito alla possibilità che i compensi da attribuirsi ai Direttori Generali del SSR possano superare o meno, in ragione di quanto stabilito dall'art. 13, della legge regionale 2.2.2006, n. 1, l'importo massimo previsto dal DPCM 19 luglio 1995, come modificato dal DPCM 31.5.2001, n. 319.

Considerato in

DIRITTO

In via preliminare, sull'ammissibilità

1. Nell'esercizio della funzione consultiva, prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che dispone che le Regioni e le Autonomie Locali, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica l'organo magistratuale, La Sezione non può esimersi dal considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa.

Requisito soggettivo

2. Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere, provenendo dal Presidente della Giunta regionale, nella sua qualità di legale rappresentante dell'Ente, è senz'altro ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Requisito oggettivo:

3.1 Altrettanto è a dirsi, con i limiti di cui appresso, per quanto riguarda l'ammissibilità oggettiva del quesito. Sotto tale profilo, infatti, la funzione consultiva della Corte dei conti è circoscritta alla "*materia di contabilità pubblica*". La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "*materia di contabilità pubblica*" è stata oggetto di

specifici interventi – in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr. tra le altre, deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo, n. 54 del 2010; deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014). Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, rientrano nel perimetro della materia della contabilità pubblica "*la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli* "(cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006). Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei "*quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*" (cfr. SS.RR. in sede di controllo n.54/2010 cit.), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica".

3.2. Quanto ai contenuti, la richiesta di parere dovrà concernere l'interpretazione e/o la portata di un determinato assetto normativo che possa avere un impatto sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui generali equilibri di bilancio; essere finalizzata ad ottenere un esame della questione da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale; essere adeguatamente motivata, e ciò al fine di perimetrare o rendere possibile la perimetrazione dell'oggetto stesso del quesito. Al contrario, le richieste di parere non sono ammesse se sollecitano valutazioni su casi o atti gestionali specifici. L'ausilio consultivo, inoltre, non potrebbe rappresentare una interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali di questa Corte ovvero di altri organi giurisdizionali e deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

3.3. Alla luce di quanto sopra, fermo restando che le concrete scelte gestionali e organizzative sono di competenza degli organi dell'Ente che se ne assume anche la responsabilità, la richiesta in esame è ammissibile in quanto sollecita un parere su una materia concernente obiettivi di finanza pubblica, quale il limite di spesa di personale in ambito del Servizio Sanitario Regionale, ma a condizione che le questioni sottoposte non abbiano esaurito la loro attualità e nei limiti in cui eventuali dubbi e perplessità siano rivolti a valutazioni ancora da assumere.

Nel Merito

4. Prima di affrontare il tema oggetto del quesito posto dalla Regione Basilicata è necessario completare il quadro normativo di riferimento integrando gli elementi forniti dall'Ente istante con i successivi interventi in materia.

Ed invero, la materia del trattamento economico dei direttori delle aziende del SSN è stata, più recentemente, trattata dall'art. 61, comma 14, del D.L. 25/06/2008, n.112, a norma del quale "*a decorrere dalla data di conferimento o di rinnovo degli incarichi i trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari e ai direttori amministrativi ed i compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliero universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici sono rideterminati con una riduzione del 20% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30/06/2008*". Alle Regioni viene, tuttavia, data facoltà "*in luogo della completa adozione delle misure di cui ai commi 14 e 16 ed al numero 2) della lettera b) del comma 20 di applicare, in misura integrale o ridotta, la quota di partecipazione abolita ai sensi del comma 19, ovvero altre forme di partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria di effetto finanziario equivalente*" (comma 21).

5. Quella sopra riportata è una delle ricorrenti norme statali che, col fissare il limite delle retribuzioni dei dirigenti generali delle AA.SS.LL., indica un obiettivo di finanza pubblica che deve essere raggiunto con le modalità di dettaglio che la potestà normativa regionale riterrà di assumere. Il meccanismo multilivello in cui, nella fattispecie, si collocano le fonti normative è, appunto, quello per il quale l'art. 117 Cost., comma 3, ha riservato alla legislazione (concorrente) dello Stato la sola determinazione dei princìpi fondamentali che devono regolare la materia.

La legislazione statale ha da tempo individuato nella spesa di personale un aggregato di spesa di particolare rilevanza per le conseguenze che una sua incontrollata espansione potrebbe avere sul mantenimento degli equilibri di bilancio e sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. E appena il caso di ricordare, in proposito, gli interventi di contenimento introdotti fin dalla legge n. 296/2006, commi 557 e ss., alla quale sono poi succedute altre e ricorrenti disposizioni di legge statale tutte finalizzate a sottoporre la dinamica di spesa a stretti limiti quantitativi entro i quali spetterà poi all'Ente territoriale determinarsi in concreto attraverso la propria potestà normativa. La Corte Costituzionale, del resto, ha osservato che "*la finalità di contenimento della spesa pubblica corrente deve essere ritenuta espressione della finalità di coordinamento finanziario*" (sentenze n. 4 del 2004 e n. 417 del 2005). Tale finalità è del tutto evidente sia nella legislazione primaria dello Stato sopra citata, sia nel previgente DPCM n. 502/1995. Ciò consente di affermare che la disciplina delle retribuzioni nel settore sanitario regionale, per le posizioni funzionali considerate dalla norma sopra citata, è materia attratta nella funzione di "coordinamento della finanza pubblica" che, nel nuovo assetto della potestà legislativa concorrente, impone alle Regioni di esercitare la loro discrezionalità legislativa nel rispetto dei principi generali ivi enunciati.

6. La circostanza che l'art. 61, D.L. n. 112/2008 individua nella funzione di "coordinamento della finanza pubblica" la giustificazione del riparto di potestà legislativa non è senza conseguenze.

Giova qui riportare alcune considerazioni svolte in sede giurisdizionale dalla Sezione per la Campania della Corte dei conti: "*L'obiettivo di assicurare una finanza pubblica sana costituisce finalità di diritto europeo. Il Trattato comunitario e il protocollo sui disavanzi pubblici eccessivi lo sanciscono a livello primario.*

Ogni interpretazione contraria di un giudice interno (o una legislazione nazionale) che ostasse al perseguimento degli obiettivi comunitari potrebbe determinare una responsabilità dello Stato-

giudice per inadempimento al diritto comunitario alla luce del più volte menzionato interesse dei cittadini e delle imprese contribuenti ad ottenere una gestione delle risorse pubbliche (dai medesimi derivanti) trasparente, sana, efficiente ed economica (come sancito dalle recenti decisioni della Corte di giustizia intervenute nei casi Köbler – sent. 30 settembre 2003, causa C-224/01 - e Traghetti del mediterraneo – sent. 13 giugno 2006, C-173/03).
A ciò si aggiunga l'obbligo del giudice interno di disapplicare il diritto interno (ivi compreso quello derivante dal formante giurisprudenziale ovverosia le interpretazioni delle Corti Supreme nazionali) che si ponga in contrasto con il diritto dell'Unione europea ovvero frustri o renda più difficile il conseguimento del c.d. "effetto utile" del diritto europeo (C. giust., 5 febbraio 1963, C-26/62, Van Gend en Loos).
Il diritto dell'Unione europea, difatti, nel prevedere la procedura di sorveglianza multilaterale sui disavanzi eccessivi ha imposto agli Stati di porre in essere meccanismi idonei ad elaborare i dati finanziari da trasmettere alle Istituzioni europee per consentire le necessarie verifiche (art. 126 -ex art. 104 TCE- Trattato sul funzionamento dell'Unione europea unitamente al Protocollo n. 12 sui disavanzi pubblici eccessivi; Regolamenti del Consiglio del 17 giugno 1997, n. 1446 e 1447, ss.mm.; Risoluzione del Consiglio 17 giugno 1997, n. 97/C – c.d. patto di stabilità e crescita comunitario; Regolamento del Consiglio europeo del 25 giugno 1996, n. 2223/96 – c.d. sistema SEC 95 - sul conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni)" (Sez. giur. Campania sentenza n. 359/2011).

Da quanto precede è evidente che l'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica – alla quale va ricondotta la disposizione di legislazione concorrente introdotta dall'art. 61, comma 14, D.L. n. 118/2008 - non può ammettere che gli obiettivi fissati dal legislatore nazionale, da conseguire, peraltro, nel rispetto di obblighi assunti nella dimensione europea dei trattati ai quali l'Italia si è vincolata, possano essere pregiudicati o vanificati per effetto di meccanismi espansivi della spesa pubblica introdotti da leggi regionali, anche se preesistenti all'esercizio del potere legislativo statale di coordinamento.

7. Ciò premesso, l'obiettivo di finanza pubblica che alle Regioni è stato imposto di raggiungere è chiaro: a far data dalla entrata in vigore del D.L. n. 112/2008, il conferimento o del rinnovo dell'incarico, tra gli altri, di direttore generale dell'Azienda Sanitaria Locale, avrebbe dovuto comportare la rideterminazione del relativo trattamento economico complessivo con una riduzione del 20% rispetto all'ammontare (complessivo) risultante alla data del 30.6.2008. Il risparmio di spesa stimato sarebbe andato a coprire la contestuale abolizione della quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, disposta con il comma 19 del medesimo art. 61.

Tuttavia, le Regioni avrebbero potuto rinunciare al taglio delle retribuzioni dei dirigenti ai vertici delle loro AA.SS.LL., rendendo però trasparente il fatto che la spesa corrispondente sarebbe stata "girata" a carico dell'assistito regionale che non avrebbe potuto beneficiare dell'abolizione della quota di partecipazione al costo per le prestazioni assistenziali specialistiche.

La base retributiva (annua) su cui operare il taglio è quella risultante dal contratto in corso al 30.6.2008.

8. Venendo al caso prospettato dalla Regione Basilicata, sembra pacifico ritenere, giusta quanto stabilito dall'art. 18, L.R. n. 7/2003, e fin quando tale norma è rimasta in vigore, che i trattamenti economici delle posizioni dirigenziali che qui ci occupano sono stati mantenuti entro la soglia del 90% del compenso massimo previsto dal D.P.C.M. 19

luglio 1995, n. 502 , come modificato dal D.P.C.M. 31 maggio 2001, n. 319 (€ 154.937,06 annui). Entro tale soglia sarebbe poi stato compito della Giunta regionale definire preliminarmente alla sottoscrizione dei contratti, la misura dei compensi da attribuire ai Direttori Generali.

In definitiva, la disposizione legislativa regionale in esame ha individuato nell'ordinamento giuridico statale la fonte (regolamentare) di un principio precettivo che mira a contenere una determinata spesa entro limiti massimi predeterminati e ad esso si è adeguato, nel rispetto del principio di coordinamento della finanza pubblica, circoscrivendo ulteriormente il tetto massimo delle retribuzioni attribuibili ai Direttori Generali e lasciando all'organo di amministrazione la sua concreta quantificazione sulla base dei parametri riportati nel D.P.C.M. n. 502/1995.

9. Con la successiva L.R. n. 1/2006, art. 13, la Regione Basilicata ha invece disposto che "*Il trattamento economico da attribuire ai Direttori Generali delle Aziende Sanitarie USL e Ospedaliere non può eccedere il 90% del compenso massimo previsto dal D.P.C.M. 19 luglio 1995, n. 502 come modificato dal D.P.C.M. 31 maggio 2001, n. 319, salve le rivalutazioni da effettuarsi in base all'incremento percentuale delle retribuzioni riconosciute all'atto della sottoscrizione del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro della dirigenza medica e veterinaria o comunque all'aggiornamento annuale in misura pari alla variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo rilevato per i dodici mesi precedenti. La Giunta regionale definisce la graduazione dei trattamenti economici da riconoscere ai Direttori Generali*". In sostanza si è introdotto un meccanismo di rivalutazione automatica della retribuzione da attribuire al direttore generale per effetto della quale il limite massimo del compenso potrebbe risultare alla fine superato.

10. Sostiene la Regione istante che nel quadro del nuovo riparto di potestà legislative tra Stato e Regioni si sarebbe aperta la possibilità di affidare alla legge regionale la determinazione del trattamento economico spettante ai direttori generali delle AA.SS.LL. Mentre in un primo tempo, con la legge regionale n. 7/2003, si era ritenuto invalicabile il limite retributivo fissato con il D.P.C.M. 19 luglio 1995, limite che la Giunta Regionale non avrebbe potuto superare nel fissare in concreto i compensi in questione, in un secondo momento, la legge regionale n. 1/2006 ha ritenuto detto limite superabile in conseguenza dell'applicazione del meccanismo della rivalutazione, introdotto dalla legge regionale, da effettuarsi o in ragione degli incrementi percentuali delle retribuzioni riconosciute all'atto della sottoscrizione del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro della dirigenza medica e veterinaria o, comunque, in misura pari alla variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo.

Prima, e in disparte, di ogni altra considerazione, giova osservare che il meccanismo di "indicizzazione" della retribuzione dei DD.GG. delle Aziende del S.S.R., introdotto dalla legge regionale n. 1/2006 avrebbe potuto operare, in ipotesi, soltanto per gli incarichi conferiti e rinnovati dopo l'entrata in vigore di detta disposizione, non potendosi evidentemente applicare retroattivamente ai rapporti in corso a quella data essendo la materia regolata da altra disposizione di legge regionale. In ragione di ciò ci si asterrà dal fornire un parere sull'applicazione di questo meccanismo di rivalutazione nell'arco di tempo che si è detto, in quanto sarebbe una questione non attuale e interferente con l'attività amministrativa che, necessariamente, deve ritenersi già esaurita. In nessun caso, infatti, si potrebbe accedere alla ipotesi di rivalutare oggi (ora per allora) quelle retribuzioni, anche al solo fine di ricostruire una retribuzione "teorica" aggiornata,

sulla quale, poi, apportare i tagli richiesti. Ciò in quanto il meccanismo di cui si discute incontra un secondo limite temporale, che ne preclude l'ulteriore efficacia, coincidente con la entrata in vigore dell'art. 61, comma 14, del D.L. citato.

È certo, infatti, che a decorrere dal 30.6.2008 tutti i rinnovi e tutti i nuovi conferimenti di incarichi di vertice delle AA.SS.LL. restano assoggettati alla disciplina introdotta dall'art. 61 del D.L. n. 112/2008 nel senso che: o la Regione opera il taglio e destina al proprio servizio sanitario regionale le risorse provenienti, tra le altre, dalla disposizione di cui al comma 14, così da finanziare l'abolizione (comma 19) della quota di partecipazione alle prestazioni specialistiche; oppure può decidere di applicare, in misura integrale o ridotta, la quota di partecipazione abolita ai sensi del comma 19, ovvero altre forme di partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria di effetto finanziario equivalente. In concreto, la norma regionale di cui si discute avrebbe operato, a tutto voler concedere e salvo quanto si dirà, entro un orizzonte temporale molto limitato in quanto di una sua applicazione può discutersi, in ipotesi, solo per i contratti rinnovati e stipulati dopo l'entrata in vigore della citata legge regionale 1/2006 e, comunque, fino all'entrata in vigore delle disposizioni di contenimento contenute nel ricordato decreto-legge n 112/2008.

11. Quanto alla possibilità, che sembra trapelare dalla richiesta di parere, che tale meccanismo possa ancora oggi applicarsi alle retribuzioni dei Direttori Generali si osserva che la disposizione di legge statale non sembra neppure prendere in considerazione l'ipotesi che lo spazio deliberativo riservato al legislatore regionale possa spingersi fino a produrre meccanismi di indicizzazione che finirebbero per aumentare la spesa per importi ben superiori a quella in corso al 30.6.2008, che invece si vuole congelare o ridurre. Del resto sarebbe confliggente con gli intendimenti del legislatore statale, manifestati attraverso una disposizione chiaramente espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica, che rappresenta il limite che il legislatore regionale, introdurre in sede locale una disposizione che possa portare a vanificare la finalità primaria. Ed invero, il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio "*deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi*" (C.Cost. n. 181/2006). In ordine, poi, alla estensione della norma di principio, "*una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del coordinamento della finanza pubblica, può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni (ex multis, sentenze n. 159 del 2008; n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005)* (C.Cost. n. 237/2009).

Giusta quanto sopra osservato (§ 6), in tema di coordinamento della finanza pubblica il rapporto tra norma di principio e norma applicativa di dettaglio, pur entro gli spazi di autonoma determinazione del legislatore regionale, non potrebbe mai ammettere che quest'ultimo vanifichi l'effetti utile perseguito con la norma di principio.

Nel caso in esame, poi, è il caso di rilevare che la norma di principio (statale) è successiva a quella di fonte regionale, di guisa che quest'ultima non potrebbe sopravvivere se contrastante, nelle finalità e nella disciplina, con la norma di principio che assurgerebbe a norma regolatrice della materia non confliggendo (con il carattere di principio di una norma) la specificità delle prescrizioni "*qualora essa risulti legata al principio stesso da un*

evidente rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione" (C. Cost. sentenza n. 430 del 2007).

La specificità delle prescrizioni, in questo caso, è da rinvenirsi anche in ordine al corretto reperimento delle risorse con cui garantire la copertura finanziaria alla maggiore spesa. Come detto, il D.L. n. 112/2008 aveva previsto l'abolizione, per gli anni 2009-2010-2011, della quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati. Alla copertura del relativo onere le regioni avrebbero destinato al proprio servizio sanitario regionale, tra le altre, le risorse provenienti dalla riduzione delle retribuzioni, di cui al comma 14, oltre ad adottare ulteriori misure di incremento dell'efficienza e di razionalizzazione della spesa, dirette a realizzare la parte residuale della copertura degli oneri derivanti dall'attuazione del comma 19.

Le regioni, comunque, in luogo della completa adozione delle misure di cui ai commi 14 e 16 avrebbero potuto decidere di applicare, in misura integrale o ridotta, la quota di partecipazione abolita ai sensi del comma 19, "*ovvero altre forme di partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria di effetto finanziario equivalente*". Anche queste prescrizioni sono perfettamente comprese nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ed infatti, "*il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari*" (C. Cost. n. 237/2009). In particolare, in materia sanitaria giova richiamare l'approdo cui è pervenuta la Corte Costituzionale nell'affermare che "*in presenza di una disposizione espressione di un principio fondamentale, diretto a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni ed i sistemi delle Regioni e delle Province autonome, è destinata a partecipare di questo stesso carattere di normativa di principio anche quella volta ad assicurare che non resti privo di conseguenze il principio fondamentale legittimamente fissato*" (sentenza n. 371 del 2008).

12. Conclusivamente è da ritenere che, successivamente all'entrata in vigore dell'art. 61 del D.L. n. 112/2008 non possa più trovare applicazione il meccanismo di rivalutazione o di indicizzazione delle retribuzioni dei Direttori Generali delle Aziende del Servizio Sanitario Regionale introdotta con legge della Regione Basilicata n. 1/2006, in quanto contrario alle disposizioni di principio sulla materia introdotte, in sede di coordinamento della finanza pubblica, con D.L. n. 112/2008, art. 61, comma 14.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata rende nelle sopra esposte considerazioni il proprio parere sulla richiesta formulata dal Presidente della Giunta della Regione Basilicata con la nota in epigrafe citata,

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del settembre 2015.

IL MAGISTRATO RELATORE
F.to Giuseppe TETI

IL PRESIDENTE
F.to Rosario SCALIA

Depositata in Segreteria il 24settembre 2015
IL FUNZIONARIO PREPOSTO AL
SERVIZIO DI SUPPORTO
F.to Giovanni CAPPIELLO