

Sentenza: n. 103 del 2018 - *decisione del 7 marzo 2018; deposito del 23 maggio 2018*

Materia: coordinamento della finanza pubblica; finanziamento del servizio sanitario nazionale

Parametri invocati: artt. 3, 5, 24, 32, 81, 97, 116, 117, primo, secondo e terzo comma, 118, 119, 136, 120, Cost; art. 2, comma 1, lettera a) art. 3, comma 1, lettere f) e l), artt. 4, 12, 48 bis e 50 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta; artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; artt. 7, 8, 54 e 56 dello Statuto speciale per la Sardegna; artt. 48, 49, 63, quinto comma, e 65 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); artt. 14, 15, 17, 20, 36 e 43 dello Statuto della Regione siciliana

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Province autonome di Trento e di Bolzano; Regione autonoma Valle d'Aosta; Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; Regione autonoma Sardegna; Regione Siciliana; Regione Lombardia; Regione Veneto

Oggetto: art. 1, commi 392, 394, 527, 528 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della l. 232/2016, limitatamente alle parole: "al primo e";

- non fondatezza, inammissibilità o cessazione della materia del contendere o cessazione del processo in riferimento alle altre questioni sollevate

Estensore: Cesare Belmonte

Tutte le autonomie speciali, eccetto la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, e le Regioni Veneto e Lombardia impugnano alcune disposizioni della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019). La maggior parte dei ricorsi riguarda l'art. 1, commi 392, 394 e 528. L'art. 1, comma 527, è impugnato, invece, dalla sola Regione Veneto.

I censurati commi 392, 394 e 528 danno attuazione all'intesa sancita in data 11 febbraio 2016 in sede di Conferenza Stato-Regioni, avente ad oggetto il contributo alla finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 680, della l. 208/2015 (legge di stabilità 2016). Quest'ultima disposizione determina il concorso di tutte le Regioni agli obiettivi di finanza pubblica per l'anno 2017 e per ciascuno degli anni 2018 e 2019, demandando ai medesimi enti il raggiungimento, entro il 31 gennaio di ciascun anno, di un accordo sulla definizione degli ambiti e degli importi del rispettivo contributo, nel rispetto dei LEA, facendo salva la necessità di raggiungere un'intesa bilaterale con ciascuna autonomia speciale e, per le Province autonome e per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, nel rispetto dell'accordo raggiunto con il Governo in data 15 ottobre 2014.

L'intesa attuativa del citato comma 680 è stata sancita, senza la partecipazione delle autonomie speciali, in data 11 febbraio 2016. In essa, le Regioni a statuto ordinario hanno concordato di imputare al settore sanitario la maggior parte del contributo - 3.500 milioni di euro per l'anno 2017 e 5.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018 - rinviando il riparto del contributo residuo pari a 480 milioni di euro alle successive intese in Conferenza Stato-Regioni da definire entro il 31 gennaio di ciascun anno. Conseguentemente, l'intesa ha previsto la rideterminazione del livello del

finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei seguenti importi: 113.063 milioni di euro per l'anno 2017 e 114.998 milioni di euro per l'anno 2018. L'intesa ha altresì impegnato il Governo ad ottenere, entro "un termine ragionevole", la stipula del previsto accordo bilaterale con ciascuna delle autonomie speciali, per definire la quota di contributo spettante a ciascuna di esse. La medesima intesa conteneva anche una sorta di "clausola di salvaguardia", secondo cui, decorso inutilmente tale termine senza la stipula degli accordi bilaterali con le autonomie speciali, il livello del fabbisogno sanitario nazionale sarebbe stato ulteriormente ridotto, così di fatto "addossando" alle Regioni a statuto ordinario un maggiore contributo al risanamento della finanza pubblica.

Non essendo stati stipulati i prescritti accordi tra il Governo e le autonomie speciali, il censurato art. 1, comma 392, prevede per gli anni 2017 e 2018 un'ulteriore riduzione del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, fissandolo, rispettivamente, in 113.000 milioni di euro per l'anno 2017 e in 114.000 milioni di euro per l'anno 2018. Per l'anno 2019, invece, il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato viene stabilito in 115.000 milioni di euro.

Accanto a questa sostanziale "maggiorazione" del contributo posto a carico delle Regioni a statuto ordinario, la medesima disposizione ha fissato un nuovo termine per il raggiungimento dei necessari accordi tra il Governo e le autonomie speciali, disponendo la possibilità di concluderli entro il 31 gennaio 2017, sempre nel rispetto dell'accordo stipulato in data 15 ottobre 2014 tra il Governo e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il successivo comma 394 ha ribadito l'obbligo delle Regioni a statuto speciale di assicurare il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016 ed ha disciplinato il meccanismo per il conseguimento degli effetti positivi per la finanza pubblica complessivamente pari a 3.500 milioni di euro per l'anno 2017 e 5.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, prevedendo che, decorso il termine del 31 gennaio 2017, con apposito decreto ministeriale sarebbe stato attuato quanto previsto per gli anni 2017 e successivi dall'intesa dell'11 febbraio 2016.

Nessuna delle autonomie speciali ha acconsentito alla stipula dell'accordo con il Governo. Quest'ultimo, quindi, ha attivato il meccanismo previsto dall'art. 1, comma 394, provvedendo con decreto ministeriale alla rideterminazione del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, riducendolo ulteriormente di 423 milioni di euro, per l'anno 2017, e di 604 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2018.

La Consulta rammenta che i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali, *in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica*, fermo restando il principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo; *lo Stato, dunque, può imporre contributi al risanamento della finanza pubblica a carico delle autonomie speciali, quantificando l'importo complessivo del concorso, rimettendo alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna autonomia, non solo la definizione dell'importo gravante su ciascuna di esse, ma, eventualmente, la stessa riallocazione delle risorse disponibili*.

Ciò premesso, i ricorsi delle **Regioni autonome Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia** e quelli delle **Province autonome di Trento e di Bolzano** pongono questioni che muovono da un comune presupposto interpretativo, che tuttavia non è conforme alla lettera ed alla ratio delle disposizioni impugnate, con conseguente **non fondatezza** delle censure dedotte.

L'art. 1, comma 680, della l. 208/2015 impone un contributo al risanamento della finanza pubblica anche alle autonomie speciali. Allo stesso modo, sempre rispetto alle autonomie speciali, l'art. 1,

comma 392, della l. 232/2016 ha semplicemente ribadito l'obbligo di contribuire al risanamento della finanza pubblica, imponendo alle ricorrenti di assicurare "gli effetti finanziari previsti dal presente comma, mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017". Sempre rispetto alle autonomie differenziate, il successivo comma 394 conferma la necessità degli accordi bilaterali affinché le Regioni ad autonomia speciale assicurino "il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016".

In definitiva le norme censurate **non impongono** alle autonomie speciali alcun concorso alla riduzione del fabbisogno sanitario nazionale e neppure la riduzione del finanziamento che esse assicurano autonomamente al proprio servizio sanitario regionale. *Le norme censurate si limitano a ribadire l'obbligo di assicurare i medesimi effetti finanziari, a titolo di ulteriore contributo alla finanza pubblica, senza indicare il relativo ammontare gravante su ciascuna di esse né l'ambito di incidenza. Non viene effettuata, poi, alcuna imposizione unilaterale, essendo salvaguardato espressamente il principio dell'accordo.*

Non è fondata neanche la censura con cui si lamenta l'eccessiva brevità del termine imposto per addivenire agli accordi bilaterali, in quanto essi avrebbero dovuto essere conclusi già in un "termine ragionevole" a partire dall'intesa dell'11 febbraio 2016, in forza dell'art. 1, comma 680, della l. 208/2015, cosicché il comma 394 ha semplicemente fissato un nuovo termine per la relativa stipula. La **Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce** la presunta illegittimità dell'imposizione di un contributo alla finanza pubblica non previsto nell'accordo stipulato con lo Stato in data 23 ottobre 2014 e il diverso trattamento riservato dalle disposizioni censurate all'accordo concluso con lo Stato in data 15 ottobre 2014 dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, che sarebbe di contenuto analogo e, come tale, ingiustamente privilegiato dalla "clausola di garanzia" contenuta nell'ultimo periodo del censurato comma 392.

La Corte argomenta che nonostante entrambi gli accordi siano stati recepiti nella legge di stabilità 2015, solo l'accordo concluso con le autonomie della Regione autonoma Trentino-Alto Adige esclude la possibilità di modifiche peggiorative. La peculiarità di siffatto accordo è idonea a giustificare l'isolata menzione nel quarto periodo del comma 392, **dovendosi, perciò, escludere la violazione del principio di eguaglianza** lamentata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Il ricorso della **Regione autonoma Sardegna** ripropone, contro l'art. 1, commi 392 e 394, della l. 232/2016, censure del tutto analoghe a quelle già mosse nei confronti dell'art. 1, comma 680, della l. 208/2016. Le censure che imputano alle disposizioni impugnate la violazione del metodo pattizio nella determinazione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali risultano **non fondate** in base alle argomentazioni prima illustrate.

Le censure incentrate sulla presunta violazione dell'accordo stipulato con lo Stato il 21 luglio 2014 e recepito dall'art. 42, commi da 9 a 13, del d.l. 133/2014, sono ugualmente **non fondate**. L'imposizione alla Regione autonoma Sardegna di ulteriori contributi alla finanza pubblica non viola le clausole di quell'accordo, ascrivibile al cosiddetto coordinamento dinamico della finanza pubblica.

Non sussiste neppure la prospettata disparità di trattamento rispetto all'accordo firmato tra lo Stato e le autonomie della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, le cui peculiarità ne giustificano l'isolata menzione nel quarto periodo del comma 392.

Le **Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia** impugnano anche l'art. 1, comma 528, della l. 23/2016, che ha esteso al 2020 l'orizzonte temporale di operatività del contributo introdotto dall'art. 1, comma 680, della l. 208/2015, lamentando la violazione del canone della transitorietà delle misure di contenimento della spesa pubblica. Secondo la Corte le questioni sollevate **non sono**

fondate, giacché la norma censurata si è limitata ad estendere di una sola annualità, e per la prima volta, dunque senza ripetere indefinitamente il canone della transitorietà, un contributo originariamente fissato per il triennio 2017-2019.

La **Regione Siciliana** impugna l'art. 1, comma 528, della l. 232/2016 sotto vari profili. Quello basato sulla violazione del canone della transitorietà **non è fondato** per le ragioni testé illustrate. Con le restanti censure la ricorrente lamenta la violazione del metodo pattizio e l'impossibilità di poter esercitare le proprie funzioni, per effetto della contrazione delle risorse derivanti dall'estensione temporale del contributo finanziario prevista dalla disposizione impugnata. Anche tali censure **non sono fondate**. Quanto alla prima, la sentenza n. 154 del 2017 ha spiegato le ragioni per cui il metodo pattizio è salvaguardato dall'art. 1, comma 680, terzo periodo, della l. 208/2015, di cui la disposizione impugnata estende il confine temporale al 2020. Quanto alla seconda, nessuna prova viene fornita dalla Regione Siciliana in ordine all'impossibilità di svolgere le proprie funzioni.

Le censure proposte dalla **Regione Lombardia** sul comma 528 si concentrano sulla violazione del canone della necessaria transitorietà e sulla circostanza che il contributo finanziario di cui la disposizione impugnata ha esteso l'ambito temporale di operatività determinerebbe effetti perequativi impliciti, in violazione dell'art. 119 Cost.

La prima doglianza non è fondata in base alle argomentazioni prima esposte. **La seconda** poggia sulla prospettata possibilità concessa allo Stato di imporre, in caso di intervento sostitutivo nell'ipotesi di mancato accordo fra le Regioni in sede di autocoordinamento, una distribuzione del sacrificio disomogenea, tenendo anche conto del PIL e della popolazione residente, senza contemplare il passaggio per un fondo perequativo ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost. **Neppure tale censura è fondata**, poiché *norme di questo tipo non comportano una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando piuttosto a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di progressività dello sforzo, ... senza alcun effetto di livellamento.*

La **Regione Veneto** impugna l'art. 1, commi 392 e 527, della l. 232/2016.

Con riferimento al comma 392, tutte le doglianze **non sono fondate**. In particolare, quanto alla mancanza di proporzionalità dei "tagli", al loro asserito carattere "meramente lineare" e al lamentato difetto di istruttoria in ordine ai risparmi conseguiti dalle Regioni già considerate virtuose, sono in primo luogo queste ultime a decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito. Inoltre, quanto alla mancanza di un esplicito riferimento ai costi ed ai fabbisogni standard regionali, tale carenza non impedisce l'impiego anche di questi criteri per la distribuzione della riduzione di spesa. Rafforzano questa conclusione i commi 534 bis e 534 ter dell'art. 1 della l. 232/2016, aggiunti dal d.l. 50/2017, che nel disciplinare ex novo l'intervento sostitutivo statale in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni ha reso prioritaria, rispetto al riferimento al PIL ed alla popolazione residente, la considerazione dei fabbisogni standard. Quanto al difetto di istruttoria da parte dello Stato in ordine alla sostenibilità del "definanziamento" del fondo sanitario rispetto alla determinazione dei nuovi LEA, ogni singolo ente *ha la responsabilità di allocare i risparmi su quelle voci il cui sacrificio non pregiudica i servizi essenziali per i cittadini.* Quanto al mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per la spesa pubblica, la norma *riconosce, nella fase iniziale, un potere regionale di determinazione autonoma sulla modulazione delle riduzioni nei diversi ambiti di spesa.*

La Regione Veneto asserisce inoltre che la diminuzione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato sarebbe avvenuta senza che sia stata prevista o attuata una nuova intesa con le Regioni, a fronte di "una prassi", quella dei cosiddetti Patti per la

salute, invalsa fin dall'anno 2000. In particolare, la disposizione impugnata non solo ridurrebbe di oltre un miliardo di euro l'importo determinato, per gli anni 2017 e 2018, nell'intesa dell'11 febbraio 2016, ma fisserebbe, del tutto unilateralmente, a 115 miliardi di euro l'importo per l'anno 2019, senza che su tale cifra sia mai stata raggiunta un'intesa. **Anche tale censura non è fondata.** Tale determinazione unilaterale è imposta dalla necessità di redigere il bilancio pluriennale statale per l'arco temporale dal 2017 al 2019; e salvaguarda la possibilità, per le Regioni, *di programmare per tempo l'erogazione dei servizi in condizioni di efficienza e di appropriatezza.*

Con riferimento al comma 527, come censurato dalla regione Veneto, la norma estende temporalmente l'ambito di operatività di due distinti contributi alla finanza pubblica, imposti alle sole Regioni a statuto ordinario rispettivamente dal primo e dal terzo periodo dell'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale).

Delle due censure mosse contro l'estensione temporale di entrambi i contributi, quella incentrata sulla prospettata assenza degli "indispensabili elementi di razionalità, proporzionalità, efficacia e sostenibilità" **non è fondata**, giacché la ricorrente non ha dimostrato l'impossibilità di assicurare un adeguato soddisfacimento dei bisogni connessi alle prestazioni sociali. Quanto alla supposta violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., per inosservanza del canone della transitorietà delle misure di contenimento della spesa pubblica, **questa seconda censura è fondata solo con riferimento al contributo previsto dal primo periodo** della norma modificata dalla disposizione impugnata. A differenza del contributo previsto dal terzo periodo, la cui durata è stata aumentata di due anni rispetto a quella quadriennale originariamente programmata, il raddoppio della durata del sacrificio imposto dal primo periodo, da tre a sei anni, risulta in frontale contrasto con il principio di transitorietà. L'art. 1, comma 527, della l. 232/2016 è pertanto costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole: "al primo e".