

Sentenza n. 341 del 30 dicembre 2009

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Limiti violati: artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost.; principio di leale collaborazione; artt. 8., comma 1, numero 1), 9, comma 1, numero 10), 16 e da 69 a 86 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 48 bis dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Toscana, Valle d'Aosta, Calabria, nonché Provincia autonoma di Trento

Oggetto: art. 61, commi 8, 9, 14, 15, 16, 17, 19, 20, lettera b), e 21 del decreto-legge 26 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria); art. 18, comma 4 sexsies, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 17, del d.l. 112/2008 nella parte in cui si applica all'Università della Valle d'Aosta; illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 14, del d.l. 112/2008 nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano; inammissibilità o infondatezza delle altre questioni sollevate.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Le Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Toscana, Valle d'Aosta, Calabria, nonché la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato l'art. 61, commi 8, 9, 14, 15, 16, 17, 19, 20, lettera b), e 21 del decreto-legge 26 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Le Regioni Toscana e Veneto hanno inoltre impugnato l'art. 18, comma 4 sexsies, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale) che inserisce il comma 7 bis nel citato art. 61.

I commi 7 bis ed 8 intervengono sulla percentuale prevista dall'art. 92 del Codice dei contratti pubblici. In particolare, il comma 7 bis prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2009 la percentuale del 2 per cento prevista dal Codice quale corrispettivo e incentivo a favore dei dipendenti pubblici chiamati alla progettazione di opere pubbliche sia destinata solo nella misura dello 0,5 per cento alle finalità previste dal Codice e nella misura dell'1,5 per cento venga

invece versata ad un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere destinata ad un apposito fondo di parte corrente.

Il comma 9 dispone che sia versato ad apposito capitolo del bilancio statale il 50 per cento dei compensi spettanti ai dipendenti pubblici per l'attività di componente o di segretario di collegio arbitrale e per i collaudi svolti in relazione ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Il predetto importo è riassegnato al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio dei dirigenti o ai fondi perequativi istituiti dagli organi di autogoverno del personale di magistratura e dell'Avvocatura generale ove esistenti.

Il comma 14 riduce del 20 per cento i trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, ed i compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura e degli istituti zooprofilattici.

Il comma 15 stabilisce che le disposizioni dei commi 1, 2 e 5 del medesimo articolo (abbattimento del 20 per cento della spesa sostenuta dalle amministrazioni pubbliche; riduzione della spesa per studi e consulenze; limiti di spesa per convegni, mostre, pubblicità e spese di rappresentanza) non si applicano in via diretta a Regioni, enti locali, ed enti del servizio sanitario nazionale.

Il comma 16 prevede che le Regioni adottino misure intese ad assicurare la riduzione degli oneri degli organismi politici e degli apparati amministrativi, con particolare riferimento alla diminuzione dell'ammontare dei compensi e delle indennità dei componenti degli organi rappresentativi e del numero di questi ultimi, alla soppressione degli enti inutili, alla fusione delle società partecipate, al ridimensionamento delle strutture organizzative e all'adozione di misure analoghe a quelle già previste nello stesso art. 61.

Il comma 17 stabilisce che le somme provenienti dalle riduzioni di spesa e le maggiori entrate di cui al medesimo art. 61, salvo i casi dei commi 14 e 16, sono versate annualmente dagli enti dotati di autonomia finanziaria ad un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate ad un apposito fondo di parte corrente ed essere destinate alla tutela della sicurezza pubblica o al finanziamento delle contrattazioni integrative delle amministrazioni dello Stato, delle agenzie, degli enti pubblici non economici e delle università. La norma non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale, del servizio sanitario nazionale.

Il comma 19 abolisce, per il triennio 2009-2011, la quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale (cosiddetti ticket), salvo che le Regioni non intendano comunque applicarla ai sensi del comma 21 dello stesso art. 61.

Il comma 20 provvede alla copertura degli oneri derivanti dall'abolizione del ticket. A tal fine, il concorso ordinario dello Stato al finanziamento del Servizio sanitario nazionale viene incrementato di 400 milioni di euro su base annua. Inoltre, si prevede che le Regioni destinino al proprio servizio sanitario regionale le risorse provenienti dalle disposizioni dei commi 14 e 16 e adottino ulteriori misure di incremento dell'efficienza e di razionalizzazione della spesa, al fine di

realizzare la parte residuale della copertura degli oneri derivanti dall'abolizione del ticket.

Infine, il comma 21 stabilisce che le Regioni, in luogo della completa adozione delle misure intese alla riduzione dei compensi dei vertici sanitari nonché alla riduzione degli oneri degli organismi politici e degli apparati amministrativi, possono decidere di applicare, in misura integrale o ridotta, la quota di partecipazione abolita ai sensi del comma 19, oppure altre forme di partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria di effetto finanziario equivalente. Ai fini dell'attuazione della norma il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali comunica alle Regioni l'importo che ciascuna di esse deve garantire ai fini dell'equivalenza finanziaria.

Le disposizioni summenzionate sono impugnate deducendo la violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost, del principio di leale collaborazione, degli statuti speciali delle Regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, nonché della relativa normativa di attuazione.

In sostanza le ricorrenti deducono che le disposizioni censurate dettino norme di dettaglio lesive dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale nonché della potestà regionale concorrente in materia di tutela della salute.

In particolare, la maggior parte delle conseguenze finanziarie dell'abolizione del ticket sarebbe addossata alle Regioni, potendo queste diminuire i tagli di cui ai commi 14, 16 e 20 solo reintroducendo il ticket, cioè togliendo ai cittadini un beneficio che il legislatore ha espressamente voluto dar loro. In questo modo verrebbe altresì leso il principio della corrispondenza fra funzioni e risorse, perché dalle norme impugnate risulta chiaramente che il ticket viene abolito dalla legge statale senza preoccuparsi di fornire adeguate risorse alternative.

I ricorsi della Regione Toscana, della Provincia autonoma di Trento e della Regione Valle d'Aosta si segnalano per il loro carattere cautelativo.

La Regione Toscana impugna le norme riguardanti l'attività di progettazione di opere nell'ipotesi che la riduzione dei compensi incentivanti il personale interno si applichi anche alle Regioni. In tal caso le norme in questione violerebbero la potestà esclusiva regionale in materia di organizzazione amministrativa incidendo negativamente sulla progettazione interna delle stazioni appaltanti, che verrebbero costrette ad affidare all'esterno le attività di progettazione e di collaudo, con un inevitabile aggravio dei costi. Né potrebbe prospettarsi una competenza statale in tema di coordinamento della finanza pubblica, poiché le norme in questione non hanno natura di principio fondamentale ma contengono un precetto puntuale, dettagliato, immediatamente applicabile, che individua una specifica voce di spesa del bilancio regionale da limitare.

La Provincia autonoma di Trento impugna i commi 14 e 15 nell'ipotesi che dal combinato disposto delle predette norme risulti che la prescritta riduzione dei compensi dei direttori generali, dei direttori sanitari e dei direttori amministrativi, nonché dei componenti dei collegi sindacali delle strutture sanitarie, trova applicazione anche nei confronti delle province autonome. In questo caso le norme richiamate sarebbero illegittime per violazione della competenza provinciale sull'organizzazione delle strutture sanitarie, come sancita dagli artt. 8, comma 1, numero 1) e 9, comma 1, numero 10) dello Statuto speciale, che attribuiscono alle province autonome rispettivamente una

potestà esclusiva in tema di ordinamento degli uffici provinciali e una potestà concorrente in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera.

Sarebbe lesa inoltre l'autonomia finanziaria delle province autonome, quale disciplinata dal titolo VI dello Statuto speciale, mediante l'imposizione di precisi limiti di spesa in un ambito nel quale le province non dipendono dalle risorse statali, dal momento che al finanziamento della spesa sanitaria sul proprio territorio le province provvedono senza alcun apporto a carico dello Stato, ai sensi dell'art. 34 della l. 724/1994; infine, la diretta riduzione dei compensi dei vertici sanitari comporterebbe la violazione dell'art. 2 del d.lgs. 266/1992, sui rapporti fra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, secondo cui la legislazione provinciale ha sei mesi di tempo per adeguarsi ai principi e norme statali costituenti limiti alla potestà esclusiva o concorrente delle province stesse.

La Regione Valle d'Aosta impugna il comma 17 (versamento dei risparmi di spesa al bilancio statale), che ove ritenuto applicabile all'Università della Valle d'Aosta risulterebbe lesivo delle competenze legislative e amministrative in materia di finanziamento all'Ateneo Valdostano attribuite alla stessa Regione dal d.lgs. 282/2000 in attuazione dell'art. 48 bis dello Statuto speciale.

Secondo l'Avvocatura le norme censurate sono espressive della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, e in ogni caso gli enti locali e le Regioni non sono tenuti al versamento dei risparmi di spesa in un apposito capitolo del bilancio dello Stato. Inoltre, le misure dei commi 8 e 9, riduttive dei compensi spettanti ai dipendenti pubblici per attività di progettazione, di collaudo o di componente di collegio arbitrale, si risolvono in misure di contenimento della spesa pubblica finalizzate alla redistribuzione del reddito prodotto da una determinata categoria di cittadini chiamata a svolgere attività rientranti nella materia dell'ordinamento civile, di esclusiva competenza statale.

Ad avviso della Consulta le censure proposte dalle ricorrenti vanno suddivise in quattro gruppi. Il primo riguarda le censure relative ai commi 7 bis, 8 e 9; il secondo quelle relative al comma 17, prospettate dalla Regione Valle d'Aosta; il terzo quelle relative ai commi 14, 16, 19, 20, lettera b), e 21; il quarto quelle prospettate dalla sola Provincia autonoma di Trento relativamente ai commi 14 e 15.

Riguardo al comma 8, la Corte dichiara cessata la materia del contendere, per effetto della sopravvenuta abrogazione della norma stessa.

Le questioni sollevate nei confronti del comma 7 bis sono dichiarate inammissibili o infondate. La disposizione censurata non si applica agli enti territoriali nella parte in cui impone l'obbligo di versare ad apposito capitolo del bilancio statale le riduzioni di spesa, pari all'1,5 per cento, sugli incentivi alla progettazione a favore del personale pubblico; circostanza questa che esclude qualsiasi violazione dell'autonomia finanziaria regionale. Inoltre, i trattamenti incentivati disciplinati dalla norma stessa si riferiscono ad attività regolate dal Codice dei contratti pubblici e attengono alla fase di esecuzione del rapporto contrattuale, e quindi alla materia ordinamento civile, di esclusiva competenza statale.

Le questioni relative al comma 9 sono parimenti dichiarate inammissibili o infondate rimarcando, sotto il profilo del merito, come gli enti territoriali siano esentati dal versare al bilancio statale i risparmi di spesa conseguenti alla riduzione dei compensi per l'attività di componente di collegio sindacale o di collaudo.

E' invece **illegittimo il comma 17, nella parte in cui** applica all'Università della Valle d'Aosta.. La norma dispone unilateralmente, senza alcun coinvolgimento della Regione Valle d'Aosta, l'acquisizione al bilancio statale di somme provenienti dall'applicazione di misure di contenimento che si riferiscono a voci di spesa finanziate anche con risorse poste a carico del bilancio regionale, violando (oltre al principio di leale collaborazione) la potestà legislativa in materia di finanziamento dell'ateneo valdostano che è attribuita alla Regione Valle d'Aosta da un decreto di attuazione dello Statuto speciale, come tale predisposto da un apposita commissione paritetica.

Quanto alle censure relative ai commi 14, 16, 19, 20, lettera b), e 21 dell'art. 61, la Consulta osserva in via preliminare come queste norme siano strettamente collegate le une alle altre e nel loro complesso siano dirette a realizzare un unico risultato, che è quello di consentire alle Regioni, con il concorso finanziario dello Stato, di abolire, a beneficio degli utenti dei rispettivi servizi sanitari, la quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti none esentati (ticket).

Ciò posto, le censure formulate dalle ricorrenti non sono fondate. L'intera disciplina impugnata ha palesemente una finalità di coordinamento finanziario in un settore rilevante della spesa pubblica quale quello sanitario. Sotto questo profilo, le norme contestate si mantengono sul piano delle norme di principio lasciando sufficienti margini di scelta alle Regioni, le quali non sono obbligate ad abolire il ticket, potendo decidere di continuare ad applicarlo per intero, oppure di ridurlo, anziché abolirlo. Le stesse Regioni possono altresì decidere di sostituire il ticket con altre forme di partecipazione alla spesa sanitaria di effetto finanziario equivalente.

La questione prospettata dalla Provincia di Trento avverso il **comma 14** lamentando la violazione dello Statuto speciale è **fondata**.

Questo comma (sulla riduzione dei trattamenti economici dei vertici sanitari) è finalizzato, insieme alle altre disposizioni sopra richiamate, a consentire alle Regioni l'abolizione o riduzione del ticket sanitario, *alla condizione che le Regioni stesse concorrano con lo Stato alla copertura dei relativi oneri*. Tale condizione non ricorre nel caso della Provincia autonoma di Trento, che al pari di quella di Bolzano provvede interamente al finanziamento del proprio servizio sanitario provinciale, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, ai sensi dell'art. 34 della legge 724/1994. Poiché lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario provinciale, né quindi contribuisce a cofinanziare una eventuale abolizione o riduzione del ticket in favore degli utenti dello stesso, *esso neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Provincia autonoma di Trento*.

Il **comma 14** dell'art. 61 è pertanto illegittimo **nella parte in cui** si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano.