

Sentenza: 20 giugno 2017 n. 192 (deposito del 14 luglio 2017)

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: articoli 3, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 123 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Costituzione. Art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale),

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”, tra cui i commi da 524 a 529 e da 531 a 536, i commi 553 e 555, il comma 568 e dell’art. 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione);

Esito:

-illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 526 e 536, della legge 208/2015, nella parte in cui prevedono che i decreti ministeriali contemplati siano emanati “sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”, anziché d’intesa con la stessa Conferenza;

-illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 524, 525 e 529, della legge 208/2015, nella parte in cui prevedono che i provvedimenti contemplati siano adottati dalla Giunta regionale;

-inammissibili o non fondate tutte le altre questioni

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

La Regione Veneto ha impugnato diverse parti dell’art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”, tra cui i commi da 524 a 529 e da 531 a 536, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 123 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Costituzione. I commi 553 e 555, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, 119 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., nonché dell’art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e dell’art. 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione); il comma 568, per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., nonché dell’art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012 e dell’art. 11 della legge n. 243 del 2012. I commi da 524 a 529 e da 531 a 536 della legge 208/2015 introducono nell’ordinamento l’istituto dei piani di rientro per le singole aziende sanitarie che si trovino in determinate condizioni. Nella versione originaria, vigente al momento del ricorso, le disposizioni in esame riguardano, in prima battuta, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliero-universitarie, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e tutti gli altri enti pubblici che eseguono prestazioni di ricovero e cura (tranne le aziende sanitarie locali e i presidi da esse gestiti). Ogni anno le Regioni (attraverso le Giunte) individuano, tra questi

enti, quelli per i quali ricorre uno scostamento tra costi e ricavi superiore al 10 per cento o a 10 milioni di euro, oppure il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure (comma 524). Un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (di seguito, Conferenza Stato-Regioni), definisce la metodologia per la determinazione dello scostamento tra costi e ricavi, i parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, nonché le linee guida per la redazione dei piani di rientro (comma 526). Gli enti sanitari così individuati propongono entro 90 giorni, e le Regioni approvano (con provvedimento della Giunta) entro 30 giorni, un piano di rientro di durata non superiore a tre anni, che definisca le misure per il raggiungimento dell'equilibrio, il miglioramento della qualità delle cure o l'adeguamento dell'offerta (commi 528 e 529). I piani sono vincolanti per gli enti interessati e possono comportare variazioni di atti già adottati dagli stessi enti, compresi gli atti di programmazione e pianificazione aziendale (comma 532). Ai sensi del comma 533, la Regione verifica trimestralmente l'adozione e la realizzazione delle misure previste nel piano e, in caso di esito positivo, può anticipare all'ente una quota parte delle risorse appositamente iscritte nel bilancio della Gestione sanitaria accentrata (che la Regione, se non aveva già scelto di farlo, è obbligata a istituire, ai sensi del comma 531), mentre, in caso di esito negativo, deve adottare misure per la riconduzione in equilibrio della gestione. La Regione verifica altresì alla fine di ciascun esercizio, e rende pubblici, i risultati dei singoli enti raffrontati agli obiettivi del piano di rientro (ancora comma 533). Il comma 525 detta norme transitorie, in materia di termini e dati utilizzabili, volte a consentire l'applicazione di questa disciplina già nell'anno 2016. Il comma 535 prevede che, dal 2017, la stessa disciplina si applichi alle aziende sanitarie locali e ai presidi da esse gestiti (nonché ad altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura, individuati da leggi regionali) i quali presentino un significativo scostamento tra costi e ricoveri o il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti: criteri, dati rilevanti, modalità di calcolo e parametri di riferimento a tal fine sono definiti con un ulteriore decreto emanato dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni (comma 536, primo periodo). La Regione Veneto solleva tre ordini di questioni, differenti sia per l'oggetto, sia per i parametri evocati. Venendo ora alle singole censure, i commi da 524 a 529 e da 531 a 536, nell'insieme, in quanto si applicano anche alle Regioni non soggette a piano di rientro, violerebbero gli articoli 3, 32 e 97 della Costituzione per difetto di proporzionalità e gli articoli 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., in quanto non sarebbe legittimo lo scopo perseguito, per l'assenza dei presupposti che in passato hanno giustificato l'imposizione dei piani di rientro alle Regioni. Non sussisterebbe alcuna connessione razionale, o necessità, rispetto a obiettivi di efficienza della spesa. Difetterebbero i requisiti costituzionalmente necessari per le norme statali di coordinamento della finanza pubblica e, in particolare, l'attitudine di esse a porre un limite complessivo alla spesa delle Regioni, lasciando a queste ultime libertà di allocazione fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. I commi 526 e 536 violerebbero il principio di leale collaborazione, di cui agli articoli 5 e 120 Cost., nella parte in cui prevedono che i decreti ministeriali di attuazione sono adottati sentita la Conferenza Stato-Regioni, anziché previa intesa in seno alla stessa. I commi 524, 525 e 529 violerebbero gli articoli 117, quarto comma, e 123 Cost., nella parte in cui prevedono che un provvedimento della Giunta regionale individui gli enti da sottoporre a piani di rientro e approvi i piani stessi, in quanto l'individuazione dell'organo titolare di una determinata funzione amministrativa rientrerebbe nella normativa di dettaglio attinente all'organizzazione interna della Regione. Le questioni sollevate in relazione agli artt. 3, 32 e 97 Cost., sull'art. 1, commi da 524 a 529 e da 531 a 536, della legge n. 208 del 2015 sono inammissibili per insufficienza e genericità della motivazione. La Corte ricorda alcune vicende normative, riguardanti le norme in questione, intervenute dopo il ricorso. Le norme sono state modificate dall'art. 1, commi 390 e 391, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale. Nel merito, occorre considerare congiuntamente le censure aventi ad oggetto l'art. 1, commi da 524 a 529 e da 531 a 536. Sono fondate le questioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi 526 e 536, nella parte in cui

prevedono che i decreti ministeriali lì contemplati siano emanati “sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”, anziché d’intesa con la stessa Conferenza. Viceversa, non sono fondate le questioni sollevate in relazione alle ulteriori parti dei commi da 524 a 529 e da 531 a 536. La Corte ricorda che nella materia “tutela della salute”, la legislazione dello Stato deve esprimersi attraverso norme di principio, sicché sono censurabili le norme statali che non lasciano “alcuno spazio di intervento alla Regione non solo per un’ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione”, e ricorda la sentenza 207/2010. Tuttavia, in questa stessa materia ha anche trovato applicazione il canone generale, secondo cui è vincolante per le Regioni ogni previsione che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita si pone in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio che connotano il settore, ed in tal senso le sentenze 108/2010, 79/2012 e 201/2013. In secondo luogo, con riferimento all’equilibrio tra costi e ricavi dell’attività sanitaria, viene in rilievo la competenza legislativa dello Stato in materia di principi fondamentali per il “coordinamento della finanza pubblica”. I vincoli di coordinamento finanziario imposti dallo Stato possono considerarsi rispettosi dell’autonomia regionale quando stabiliscono un limite complessivo che lasci agli enti stessi una sufficiente libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, sempre purché conforme a canoni di ragionevolezza e proporzionalità. Nondimeno, la competenza statale può comprendere anche l’esercizio di poteri puntuali, necessari perché la finalità che essa persegue venga concretamente realizzata, anche con misure di ordine amministrativo, specie nell’ambito della regolazione tecnica e la Corte ricorda, in proposito, le sentenze 376/2003, 159/2008, 57/2010, 112/2011, 229/2011. Inoltre, laddove considerano “volumi, qualità ed esiti delle cure”, le norme in questione sono riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, di competenza statale (art. 117, secondo comma, lettera *m*). La Corte ricorda la sentenza 134/2006 dove è stato ribadito che questa competenza si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto. Ricorda inoltre il carattere trasversale delle stesse e che è idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle. A tal proposito la Corte chiama a conferma le sentenze 164, 203 e 207 del 2012, la 111/2014 ed anche la 125/2015. La competenza statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in linea di massima, concerne la fissazione del livello strutturale e qualitativo delle prestazioni. Dunque, la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato. Le censure investono anche i commi 527 e 536 dell’art. 1 della l. 208/2015, i quali (il comma 536, in particolare, al secondo periodo), saldandosi al resto della normativa qui in esame, prevedono che siano apportati i “necessari aggiornamenti” ai modelli per la contabilità delle strutture sanitarie, al fine di dare evidenza a determinati dati, in coerenza con quanto previsto dall’art. 4, commi 8 e 9, e dall’art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992. Viene dunque in rilievo la competenza esclusiva statale in materia di “armonizzazione contabile”, art. 117, secondo comma, lettera *e*, Costituzione che è connotata da un peculiare carattere polifunzionale, che risulta del tutto coerente con la rilevata pluralità degli interessi e delle competenze coinvolte, ed esprime particolari esigenze di omogeneità nei confronti di tutte le Regioni. Richiama in proposito le sentenze 184/2016, 6 ed 80 del 2017. Dunque, per la Corte, la normativa in esame tesse in una trama unitaria competenze statali e regionali eterogenee. Da un lato abbiamo norme di principio, e, dall’altro, previsioni e poteri strumentali. In presenza di un intreccio così fitto e complesso, la Corte ritiene che debbano ritenersi fondate le sole censure rivolte specificamente nei confronti dei commi 526 e 536, nella parte in cui stabiliscono che i decreti ministeriali ivi previsti siano adottati “sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”, anziché previa intesa con la stessa Conferenza. In questi casi, il legislatore statale deve

predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento e garanzia delle Regioni, tra i quali può ritenersi sicuramente congruo quello dell'intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni. La Corte ritiene inoltre fondate le censure, per violazione degli artt. 117, quarto comma (in relazione alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale) e 123 Cost., rivolte nei confronti dei commi 524, 525 e 529, in quanto fanno riferimento alla Giunta regionale come organo competente a individuare gli enti da sottoporre a piani di rientro e ad approvare i piani stessi. La Corte ha ripetutamente affermato che sono costituzionalmente illegittime le norme statali che indichino specificamente l'organo regionale titolare di una funzione amministrativa, trattandosi di normativa attinente all'organizzazione interna della Regione e richiama a sostegno le sentenze 387/2007, 95/2008, 22 e 293 del 2012. I commi censurati devono pertanto dichiararsi costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui stabiliscono che i provvedimenti previsti siano adottati dalla Giunta regionale. Troverà applicazione, di conseguenza, la ripartizione di competenze stabilita autonomamente da ciascuna Regione tra i propri organi, in base alle proprie norme statutarie e legislative. La Corte dichiara invece non fondate le questioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi 553 e 555, della legge n. 208 del 2015. Sono inoltre inammissibili o non fondate le altre questioni sottoposte all'attenzione della Corte.