

**Sentenza:** n. 78 del 9 marzo 2020

**Materia:** ordinamento civile, armonizzazione dei bilanci pubblici, coordinamento della finanza pubblica.

**Parametri invocati:**

artt. 3, 5, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma, della Costituzione;

art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

artt. 8, 9, 16, 103, 104 e 107, Titoli II e VI del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità); al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), accordo concluso tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 15 ottobre 2014;

artt. 20 e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dalla Regione Sicilia.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione Lazio, Regione Sicilia e Provincia autonoma di Trento e Bolzano

**Oggetto:** Art. 1, c. 857, 859, 862, 863, 865 e 866, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021)

**Esito:**

1) cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 857.

2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 859, 862, 863, 865 e 866.

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

**Sintesi:**

La Regione Lazio e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno impugnato l'art. 1, commi 865, 866 e 867, della legge in oggetto. La Regione Sicilia ha impugnato l'art. 1, commi 857, 859, 862 e 863, della medesima legge. Le questioni da esse promosse riguardano misure introdotte dal legislatore statale in tema di ritardo dei pagamenti nelle transazioni commerciali degli enti del Servizio sanitario nazionale (SSN).

In particolare, l'art. 1, comma 865, stabilisce che per gli enti del SSN «che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le regioni e le province autonome provvedono ad integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato. La quota dell'indennità di risultato condizionata al predetto obiettivo non può essere inferiore al 30 per cento». In base al ritardo registrato, la norma gradua poi il riconoscimento di tale quota, fino a escluderlo per ritardi superiori a sessanta giorni oppure in caso

di mancata riduzione di almeno il 10 per cento del debito commerciale residuo. Ai sensi del comma 860, per l'applicazione delle misure di cui al comma 865, si fa riferimento ai tempi di pagamento e al ritardo calcolati sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente e al debito commerciale residuo, di cui all'art. 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni).

Il comma 866 prevede che «[l]e regioni trasmettono al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 12 dell'intesa tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, del 23 marzo 2005 [...] una relazione in merito all'applicazione e agli esiti del comma 865. La trasmissione della relazione costituisce adempimento anche ai fini e per gli effetti dell'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 [...]. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano relazionano al citato Tavolo sullo stato di applicazione del comma 865». In sostanza, solo per le Regioni a statuto ordinario la trasmissione della relazione costituisce adempimento rilevante ai fini della erogazione della quota cosiddetta premiale del finanziamento del SSN a cui concorre ordinariamente lo Stato, condizionata appunto alla verifica positiva degli adempimenti regionali previsti dalla richiamata intesa e dalla legislazione vigente.

Il comma 857, prevede che nell'anno 2020 la quota dell'indennità di risultato condizionata al rispetto dei tempi di pagamento è raddoppiata nei confronti degli enti che non hanno richiesto l'anticipazione di liquidità – oggetto della disposizione di cui al comma 849 – entro il termine di cui al comma 853 (fissato al 28 febbraio 2019) e che, avendola ottenuta, non hanno poi effettuato il pagamento dei debiti nel termine fissato.

Rispetto a tale comma 857, la Corte costituzionale ha dichiarato cessata la materia del contendere in quanto esso è stato abrogato dall'art. 50, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, in legge 19 dicembre 2019, n. 157.

La Corte costituzionale ha ritenuto non fondate le questioni sollevate dalle ricorrenti con riguardo al comma 865. Essa ha individuato, innanzitutto, a quali titoli di competenza è riconducibile la disposizione in oggetto, non ritenendo decisiva in tal senso, l'auto qualificazione in termini di «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione» che ne dispone il comma 858. Secondo il suo orientamento consolidato, infatti, l'auto qualificazione non ha carattere precettivo e vincolante (ex multis, sentenze n. 246 e n. 94 del 2018): la natura della stessa va, infatti, comunque verificata con riguardo «all'oggetto, alla ratio e alla finalità» (sentenza n. 164 del 2019) che ne costituiscono l'effettiva sostanza. A questo riguardo, essa rileva che oggetto della norma impugnata sono i singoli contratti di lavoro dei direttori generali e dei direttori amministrativi degli enti sanitari delle Regioni e delle Province autonome, che ricadono, in quanto tali, nell'ambito dell'ordinamento civile. In questo ambito, la norma impugnata interviene, con una disciplina indubbiamente di dettaglio, a limitare l'autonomia delle parti per quanto attiene alla specifica componente del trattamento economico costituita dalla indennità di risultato. Secondo il costante orientamento della Corte, il trattamento economico dei dipendenti pubblici – compresa la disciplina «delle varie componenti della retribuzione» (sentenza n. 19 del 2013) – «va ricondotto alla materia dell'«ordinamento civile», prevalendo quest'ultimo ambito di competenza su ogni tipo di potestà legislativa delle Regioni» (sentenza n. 153 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 196 del 2018) e anche delle autonomie speciali (da ultimo, sentenza n. 138 del 2019). L'intervento statale ha riflessi sulle diverse competenze regionali e provinciali relative alla organizzazione sanitaria evocate dalle ricorrenti, ma si tratta di una incidenza mediata, inevitabilmente connessa al carattere trasversale delle competenze statali cui tale intervento è comunque riconducibile in via prevalente. L'autonomia regionale e provinciale non è stata svuotata o intaccata nel suo nucleo essenziale dal perseguimento di tale finalità di coordinamento, ma soltanto limitata: la quota dell'indennità di risultato stabilita direttamente dalla legge statale è, infatti, circoscritta alla percentuale del 30 per

cento, senza incidere su quella restante. La Corte ritiene pertanto che, siccome in relazione alla norma impugnata non sussiste quell'inestricabile intreccio di competenze statali e regionali che in altra occasione – quando però la disciplina statale coinvolgeva anche precipui aspetti pubblicistici della dirigenza sanitaria – l'ha portata ad affermare la necessità della leale collaborazione (sentenza n. 251 del 2016), sia infondata anche la censura svolta in tal senso dalla Regione Lazio e dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Il comma 865 dell'art. 1 è impugnato dalla sola Regione Lazio anche per violazione degli artt. 3, 97 e 118, primo e secondo comma, Cost., per difetto di ragionevolezza e proporzionalità. Secondo la Corte anche tali censure sono infondate. Secondo essa, infatti, la norma censurata: a) esclude l'applicazione delle misure in questa contenute qualora l'ente rispetti i tempi di pagamento e, in ogni caso, gradua tali misure in relazione alla gravità dell'inadempimento; b) non determina uno svuotamento dell'autonomia regionale ma una sua circoscritta limitazione: tenuto anche conto della sopravvenuta abrogazione del comma 857 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 e del possibile "raddoppio" da esso previsto, la percentuale della indennità espressamente correlata al singolo obiettivo del rispetto dei tempi di pagamento non è tale da sbilanciare il meccanismo su cui si basa l'indennità di risultato, lasciando infatti ampio margine (il restante 70 per cento dell'indennità) per la remunerazione del complesso degli altri obiettivi contrattualmente assegnati al dirigente. Non si può quindi ritenere che sia stata eccessivamente sacrificata, in violazione dei principi di «buon andamento, differenziazione e adeguatezza», come invece ritenuto dalla ricorrente, la possibilità di orientare l'azione amministrativa regionale ad altri obiettivi ritenuti prioritari, come quello di un più alto grado di erogazione dei livelli essenziali di assistenza. A giudizio della Corte, inoltre, la ratio della disposizione impugnata è compatibile con la funzione della indennità di risultato.

La Corte non ritiene fondate nemmeno le censure sollevate dalle ricorrenti con riguardo al comma 866 dell'art. 1. Nel merito, a suo giudizio, tale disposizione si limita ad ampliare un obbligo di trasmissione al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali già disposto dall'art. 41, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, aggiungendo unicamente l'obbligo della trasmissione di una «relazione in merito all'applicazione e agli esiti del comma 865». Ciò che costituisce adempimento regionale è, a suo giudizio, unicamente la mera trasmissione della relazione, non il raggiungimento dell'obiettivo. La norma impugnata, infine, chiarisce che per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'obbligo è solo quello di relazionare al suddetto Tavolo «sullo stato di applicazione del comma 865», senza prevedere che l'eventuale inadempimento rilevi ai fini e per gli effetti della erogazione della quota premiale del finanziamento statale al SSN, atteso che le suddette Province finanziano i rispettivi servizi sanitari senza partecipare al Fondo sanitario nazionale.

La Corte afferma inoltre che le norme dettate dal comma 866 possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica nonostante il carattere puntuale. A suo giudizio, infatti, il carattere finalistico dell'azione di coordinamento dinamico della finanza pubblica giustifica che, in determinate ipotesi, il legislatore statale possa collocare a livello centrale anche poteri puntuali di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo, qualora questo sia indispensabile perché la finalità di coordinamento venga concretamente realizzata (ex plurimis, sentenza n. 229 del 2011). Nella specie, l'obiettivo perseguito dalla norma impugnata è quello di conseguire a livello nazionale puntuali informazioni sul rispetto degli impegni assunti a livello europeo – dei quali lo Stato è il responsabile finale – in tema di tempestività dei pagamenti da parte di tutte le amministrazioni pubbliche: poiché tale obiettivo, dato il suo carattere sovra regionale, non potrebbe essere altrimenti efficacemente perseguito, si deve ritenere altresì prevalente, in relazione alla specifica fattispecie, la competenza azionata dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Per quanto concerne, invece, i commi 857, 859, 862 e 863, dell'articolo 1, impugnati dalla Regione Sicilia, essi, nel loro combinato disposto, impongono alle amministrazioni diverse da quelle dello Stato che adottano la contabilità finanziaria, di stanziare in bilancio un accantonamento

denominato “fondo di garanzia debiti commerciali” se nell’esercizio precedente hanno presentato un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non rispettoso dei termini fissati dall’art. 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali); l’importo dell’accantonamento è graduato in percentuale crescente in relazione all’entità del ritardo ed è riferito allo stanziamento della spesa prevista per acquisto di beni e servizi. Analogo obbligo è previsto se il debito commerciale residuo dell’ente non si sia ridotto di almeno il 10 per cento nei due anni precedenti. Sul fondo così stanziato non è possibile disporre impegni e pagamenti mentre è previsto che a fine esercizio esso confluisce nella quota libera del risultato di amministrazione. Tale accantonamento deve essere adeguato nel corso dell’esercizio alle eventuali variazioni di bilancio relative agli stanziamenti della spesa per acquisto di beni e servizi. Nell’anno 2020 esso è raddoppiato nei confronti degli enti che non hanno richiesto l’anticipazione di liquidità entro il termine di cui al comma 853 (fissato al 28 febbraio 2019) e che, avendola ottenuta, non hanno effettuato il pagamento dei debiti nel termine fissato.

Secondo la ricorrente, le disposizioni impugnate le recherebbero «un pregiudizio in termini finanziari la cui consistenza appare sproporzionata rispetto alle eventuali violazioni rilevate». L’accantonamento previsto determinerebbe infatti, in forza del divieto di disporre impegni e pagamenti a valere sul fondo da istituire, «l’indisponibilità di risorse finanziarie con effetti negativi sugli equilibri del bilancio regionale». Secondo la ricorrente, inoltre, le modalità individuate dal legislatore statale per raggiungere l’obiettivo di evitare i ritardi nei pagamenti non supererebbero il test di proporzionalità di cui all’art. 3, primo comma, Cost., e violerebbero il principio di buon andamento di cui all’art. 97, secondo comma, Cost., ridondando in una lesione dell’autonomia finanziaria e organizzativa della Regione. Infine, la ricorrente evidenzia che una soluzione al problema dei ritardi nei pagamenti avrebbe potuto essere individuata nell’ambito degli accordi in materia finanziaria tra Stato e Regione Siciliana, in ossequio al principio di leale collaborazione, che risulterebbe, invece, parimenti violato dalle disposizioni impugnate.

La Corte, per le stesse motivazioni sopra riportate, dichiara cessata la materia del contendere delle questioni promosse nei confronti dell’art. 1, comma 857. Per quanto concerne, invece, le questioni proposte in ordine ai commi sopra riportati, essa le ritiene non fondate nel merito. A suo giudizio, infatti, esse sono espressione della competenza statale esclusiva relativa all’armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Tali norme integrano il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e, in particolare, l’art. 42 disciplinante appunto il risultato di amministrazione e le destinazioni della quota libera dell’avanzo. La Corte ravvisa la loro ratio nell’esigenza di sopperire alla incapacità dell’ente di coordinare l’assunzione di obbligazioni (legittimamente iscritte in bilancio) con la effettiva disponibilità della liquidità necessaria al loro pagamento alle scadenze di legge. Le norme impugnate perseguono la finalità propria dei principi di coordinamento della finanza pubblica, visto il fondamentale rilievo che assume il rispetto dei termini di pagamento previsti dal d.lgs. n. 231 del 2002 e dalla relativa normativa europea. Esse si raccordano con quelle che la stessa legge n. 145 del 2018 ha introdotto (nei commi da 849 a 856 dell’art. 1) al fine di ampliare nel 2019, per le amministrazioni pubbliche in ritardo nei pagamenti, la possibilità di conseguire anticipazioni di liquidità da destinare a tale specifico utilizzo. Quando si trovi in questa situazione, l’ente potrà dunque ricorrere a tale prestito esterno, utile a regolarizzare i tempi di pagamento o quanto meno a ridurre i ritardi. Per la Corte, lo strumento del fondo di garanzia realizza anche l’ulteriore e indiretto effetto positivo di ridurre l’esposizione dell’amministrazione a titolo di interessi passivi sui pagamenti tardivi. Tali importi sono del tutto improduttivi e, tenuto conto del criterio di quantificazione degli interessi moratori di cui al d.lgs. n. 231 del 2002, possono assumere dimensioni non trascurabili; pertanto, la loro diminuzione consente all’ente di recuperare risorse da destinare ad attività istituzionali. Queste positive ricadute sul funzionamento dell’ente appaiono

quindi idonee a confutare la censura di lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione. Quanto poi al criterio di determinazione delle somme da accantonare, esso appare razionalmente individuato sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo. Per un verso, infatti, lo stanziamento introdotto aumenta in relazione all'entità dei ritardi nei pagamenti che l'amministrazione ha registrato, e perciò in coerenza con le prevedibili esigenze di liquidità; per altro verso, il parametro su cui calcolare la percentuale è dato dalle spese per gli acquisiti di beni e servizi, ossia l'aggregato di bilancio più appropriato, trattandosi di debiti di natura commerciale. In considerazione di ciò, a giudizio della Corte, le norme impugnate superano il test di proporzionalità. La Corte ritiene infine infondate anche le censure sulla violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria riconosciuta dallo statuto e quella del principio di leale collaborazione: le norme impugnate sono riconducibili all'esercizio in via prevalente della competenza esclusiva statale sull'armonizzazione dei bilanci pubblici e a quella sul coordinamento della finanza pubblica, ciò che esclude sia la violazione delle evocate norme statutarie sia l'operatività del principio invocato.