

Sentenza: 20 febbraio 2024, n. 68

Materie: armonizzazione dei bilanci pubblici – coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 5, commi 14, 19, 20 e 21, 7, comma 11, e 16, comma 7, della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 19, 20 e 21, e 16, comma 7, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie);
- 2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 11, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, commi 330 e 332, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», e all'art. 1, comma 604, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), nonché all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
- 3) cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 14, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione agli artt. 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, e 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, nonché all'art. 3, primo comma, lettera a), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso quattro questioni di legittimità costituzionale della legge regionale della Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023): la prima, riferita all'art. 5, comma 14; la seconda, avente a oggetto i commi 19, 20 e 21 dello stesso art. 5; la terza, relativa all'art. 7, comma 11, e la quarta, infine, riguardante l'art. 16, comma 7.

Con riferimento alla prima questione, relativa all'art. 5, comma 14, la Corte rileva preliminarmente, che, con atto depositato nell'imminenza dell'udienza pubblica, il ricorrente, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 25 gennaio 2024, ha rinunciato all'impugnativa dell'art. 5, comma 14 e che, in base alla costante giurisprudenza costituzionale (ex multis, sentenza n. 106 del 2021), la dichiarazione di rinuncia, pur non accettata formalmente dalla parte resistente, comporta la cessazione della materia del contendere, ove, anche alla luce della condotta delle parti,

non emerga alcun interesse a che la questione sia decisa. Nel caso di specie, la difesa della Regione autonoma della Sardegna, nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2024, ha preso atto della parziale rinuncia al ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri e non ha discusso la questione rinunciata.

La Corte, pertanto, in relazione alla suddetta questione, dichiara cessata la materia del contendere.

La seconda e la quarta questione, a giudizio della Corte, possono essere esaminate congiuntamente, riguardando censure del tutto analoghe.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5, commi 19, 20 e 21, e l'art. 16, comma 7, ritenendo che tali disposizioni violino, in relazione agli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, sia l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici», sia l'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia di potestà legislativa concorrente del «coordinamento della finanza pubblica», così superando i limiti che l'art. 3 dello statuto speciale per la Sardegna impone all'esercizio della potestà legislativa regionale.

Secondo il ricorrente, infatti, le disposizioni regionali impuginate comporterebbero una rappresentazione non corretta del finanziamento sanitario regionale, avendo inserito, nel "perimetro sanitario" del bilancio regionale, spese ad esso completamente estranee, in quanto relative ad attività di formazione da svolgere presso le Università di Cagliari e di Sassari (art. 5, commi 19, 20 e 21) e al controllo e alla lotta contro gli insetti nocivi e i parassiti dell'uomo, degli animali e delle piante (art. 16, comma 7). Più precisamente, la Regione autonoma della Sardegna, nel caso in esame, avrebbe violato i principi in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici, che non possono subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite (ex multis, sentenza n. 80 del 2017). Le disposizioni impuginate avrebbero, pertanto, illegittimamente ampliato il perimetro delle spese sanitarie, violando l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 che, al comma 1, primo periodo, impone, invece, alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria.

La Corte, preliminarmente, dà atto dello *ius superveniens*, di cui alla legge regionale della Sardegna n. 9 del 2023 entrata in vigore il 24 ottobre 2023, con la quale, allo scopo di porre rimedio ai profili di criticità segnalati dallo Stato, il legislatore regionale ha modificato le disposizioni impuginate, allocando le spese da esse previste in nuove missioni del bilancio regionale, diverse da quella relativa alla tutela della salute.

Per effetto di tali modifiche, la Regione autonoma della Sardegna ha chiesto di dichiarare la cessazione della materia del contendere. Per costante giurisprudenza costituzionale, una modificazione della disposizione impugnata in un giudizio in via principale determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrano, in pari tempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione impugnata non abbia avuto medio tempore applicazione (ex multis, sentenza n. 92 del 2022).

Sebbene secondo la Corte le modificazioni apportate dal legislatore regionale debbano ritenersi, nel caso in esame, satisfattive, avendo ricondotto le spese previste in aree del bilancio regionale estranee al perimetro di quelle sanitarie, tali modifiche sono intervenute solo il 24 ottobre 2024, a ben otto mesi di distanza dalla data di entrata in vigore delle disposizioni impuginate, e senza che sia stata data dimostrazione della loro mancata applicazione. Ciò, a giudizio della Corte, non consente di dichiarare, nel caso, la cessazione della materia del contendere (ex multis, sentenza n. 268 del 2022) e, pertanto, l'esame delle questioni deve compiersi con riferimento alle disposizioni impuginate nella loro originaria versione.

In relazione alle predette questioni di legittimità costituzionale, la Corte respinge anche le eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione autonoma della Sardegna.

Nel merito, la Corte ritiene entrambe le questioni fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 ha lo scopo di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale. Tale disposizione appare funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati al finanziamento delle spese sanitarie e, in quanto espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., trova applicazione anche nei confronti della Regione Sardegna, ancorché questa, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, provveda al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.

Unica eccezione risulta quella prevista dall'art. 30, comma 1, terzo periodo, dello stesso d.lgs. n. 118 del 2011, a favore di regioni che, gestendo «in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti», nonché «conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio», «poss[on]o legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie» (sentenza n. 132 del 2021).

Nonostante tali chiare previsioni, le disposizioni impugnate inseriscono, nel perimetro sanitario del bilancio regionale, spese che non possono essere ricondotte all'ambito applicativo di detta eccezione e che, in ogni caso, prescindono da qualsiasi finalità sanitaria.

L'art. 5 prevede, infatti, facendole gravare sulla missione 13 del bilancio regionale, dedicata alla tutela della salute, «la spesa di euro 150.000 per l'attivazione di corsi di formazione per Operatori socio-sanitari (OSS) a titolo gratuito» (comma 19); «l'ulteriore spesa di euro 250.000 in favore dell'Università degli studi di Sassari per le finalità di cui all'articolo 8, comma 32, della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)» (comma 20) e, infine, «la spesa complessiva di euro 1.740.000, in ragione di euro 635.000 per l'anno 2023, di cui euro 70.000 a titolo di rimborso per le attività svolte nel 2022, euro 540.000 per l'anno 2024 ed euro 565.000 per l'anno 2025 in favore dell'Università degli studi di Sassari, Dipartimento di medicina veterinaria, per la realizzazione del Progetto di sviluppo integrato per l'accreditamento della formazione dei medici veterinari della Sardegna» (comma 21).

Parimenti, l'art. 16, comma 7, autorizza, facendola gravare sempre sulla missione 13, «l'ulteriore spesa di euro 1.177.000 per le finalità di cui alla legge regionale 1° giugno 1999, n. 21 (Trasferimento alle province delle funzioni in materia di controllo e lotta contro gli insetti nocivi ed i parassiti dell'uomo, degli animali e delle piante e soppressione di ruoli speciali ad esaurimento)».

Tali spese, poiché esorbitano dall'ambito delle risorse connesse al finanziamento del servizio sanitario regionale, alterano la struttura del perimetro delle spese sanitarie prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, così eludendo le finalità di armonizzazione contabile.

La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale, nella loro originaria versione, degli artt. 5, commi 19, 20 e 21, e 16, comma 7, per la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.. Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

La terza questione concerne l'art. 7, comma 11, ai sensi del quale «[i]n riferimento alla contrattazione collettiva regionale 2019-2021, al fine di consentire il tendenziale adeguamento dell'indennità di amministrazione e dell'indennità forestale ai valori stabiliti a livello nazionale, le risorse stanziare all'articolo 10, comma 1, della legge regionale n. 48 del 2018 da destinare alla contrattazione collettiva, sono incrementate complessivamente di euro 15.003.036,42 al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP a decorrere dall'anno 2023 (missione 20 - programma 03 - titolo 1)».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 117, terzo comma, Cost. e 3 dello statuto speciale, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui agli artt. 1, commi 330 e 332, della legge n. 197 del 2022, 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 e 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021, che stabiliscono il tetto di spesa e i criteri di incremento per il trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici. Tali norme sarebbero vincolanti anche per le autonomie speciali, in quanto funzionali a preservare l'equilibrio

economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

In proposito, la Corte esamina preliminarmente l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione autonoma della Sardegna per genericità e difetto di motivazione delle questioni promosse in riferimento ai parametri evocati.

Secondo la Corte l'eccezione è fondata.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta, con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati, ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: ex plurimis, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi.

Nel caso in esame il ricorrente si è, invece, limitato ad affermare che la disposizione impugnata si porrebbe «in frontale disarmonia» con l'art. 1, commi 330 e 332, della legge n. 197 del 2022, senza però chiarire, in alcun modo, i termini del rapporto tra l'emolumento accessorio un tantum ivi previsto – da corrispondere per tredici mensilità, e da determinarsi nella misura dell'1,5% dello stipendio con effetti ai soli fini del trattamento di quiescenza – e le due indennità, quella di amministrazione e quella forestale, contemplate nella disposizione impugnata.

Anche le altre censure proposte dal ricorrente, sempre in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., risultano del tutto generiche, in quanto la prospettazione di illegittimità degli incrementi della spesa pubblica previsti dalla disposizione impugnata, rispetto ai limiti e criteri stabiliti dalla disciplina statale, è del tutto priva di motivazione. In particolare, il ricorrente ha ommesso ogni spiegazione circa il meccanismo con cui l'art. 7, comma 11, impugnato nel caso, si porrebbe in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall'art. 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021, in vigore dal 1° gennaio 2022, che ha introdotto la possibilità di superare, entro un tetto di spesa massimo e secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro, i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici già stabiliti dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. La difesa erariale si limita, infatti, a fondare l'argomentazione del ricorso solo sul mancato esplicito richiamo, da parte della disposizione impugnata, della disciplina statale, per cui i limiti di spesa e i criteri di commisurazione da questa stabiliti risultano solo presuntivamente violati, non avendo il ricorrente chiarito, in alcun modo, le modalità di tali ritenute violazioni.

In conseguenza della genericità e insufficienza della motivazione circa l'asserito contrasto della disposizione impugnata con i parametri interposti evocati (ex multis, sentenze n. 232 del 2019 e n. 196 del 2017), la Corte dichiara l'inammissibilità delle censure aventi ad oggetto l'art. 7, comma 11.