

Sentenza: n. 182 del 10 giugno 2011

Materia: spese per il personale del servizio sanitario regionale

Limiti violati: art. 117, terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, e art. 12, comma 2, lettera b), della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, lettera b), della l.r. 65/2010. Infondatezza dell'altra questione sollevata.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 12, comma 2, lettera b), della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011), in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. L'art. 1, comma 1, della legge impugnata stabilisce che in applicazione della disposizione di cui all'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) come convertito in legge, la Giunta regionale, sulla base delle spese risultanti dal rendiconto per l'anno 2009, determina con proprio atto l'ammontare complessivo della riduzione delle proprie spese di funzionamento indicate dal citato articolo 6. Tale ammontare è assicurato dalla Giunta regionale anche mediante una modulazione delle percentuali di risparmio in misura diversa rispetto a quanto disposto dall'articolo 6 del d.l. 78/2010.

Quest'ultima disposizione prevede la riduzione dei costi degli apparati amministrativi, operando su numerose voci di spesa della pubblica amministrazione, anche per mezzo di decurtazioni indicate in percentuale.

Secondo il ricorrente la norma impugnata consente alla Giunta regionale di modificare tali percentuali puntuali e in questo modo si pone in contrasto con la normativa statale interposta, espressiva di un principio di coordinamento della finanza pubblica, violando quindi l'art. 117, terzo comma, Cost.

La seconda disposizione impugnata stabilisce che per l'anno 2011 gli enti e le aziende del servizio sanitario regionale procedono all'adozione di misure per il contenimento della spesa per il personale idonee a garantire che la spesa stessa non superi il corrispondente ammontare dell'anno 2006, comprensivo dei costi contrattuali di competenza 2006, anche se erogati negli anni successivi, diminuito dell'1,4 per cento. A tal fine si considera anche la spesa per il personale con rapporto di lavoro a termine. Dalla spesa 2006 sono esclusi gli oneri per arretrati relativi ad anni precedenti, a seguito del rinnovo dei contratti

collettivi nazionali di lavoro, e dalla spesa 2011 gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali intervenuti successivamente al 2006.

Tale previsione sarebbe in contrasto con l'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010), ai sensi del quale l'anno di riferimento, ai fini della determinazione del livello di spesa, è il 2004, anziché il 2006, cosicché anche in questo caso sarebbe stato violato un principio di coordinamento della finanza pubblica.

In merito alla censura relativa all'art. 1, comma 1, la Regione deduce che tale disposizione rispetti l'ammontare complessivo delle riduzioni disposte dall'art. 6 del d.l. 78/2010 riservando alla Giunta soltanto il potere di ripartire i tagli apportati alle specifiche voci di spesa, anche secondo percentuali di volta in volta diverse rispetto a quelle indicate dalla norma interposta.

La norma evocata dal ricorrente non potrebbe in nessun caso ritenersi espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, tale da imporsi all'autonomia regionale, ove si dovesse intendere *che le percentuali ivi indicate siano rigide e imm modificabili da parte del legislatore regionale*. Questa conclusione è confermata dallo stesso art. 6, comma 20, del d.l. 78/2010, secondo cui le disposizioni del medesimo articolo non si applicano in via diretta alle Regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Quanto poi all'art. 12, comma 2, lettera b), della l.r. 65/2010, anche con riguardo alla spesa per il personale del settore sanitario il legislatore statale non potrebbe imporre in modo rigido un tetto a una singola voce del bilancio, dovendosi limitare a prescrivere il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario complessivo. Ciò sarebbe avallato dall'art. 2, comma 73, della l. 191/2009, secondo cui, in sede di verifica dell'osservanza degli adempimenti cui è vincolata per il contenimento della spesa sanitaria, la Regione è giudicata adempiente non solo ove sia stato accertato l'effettivo conseguimento degli obiettivi previsti, ma anche (in caso contrario) ove abbia comunque assicurato l'equilibrio economico.

La disposizione impugnata, relativa alle spese per il 2011, avrebbe pertanto legittimamente assumere come anno di riferimento per la determinazione della spesa il 2006, anziché il 2004, confermando in tal modo una scelta già compiuta dalla legge regionale 1 agosto 2006, n. 42 (Misure di razionalizzazione della spesa delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale), con riferimento al triennio 2007-2009.

Ad avviso della Corte costituzionale la questione relativa all'art. 1, comma 1, della l.r. 65/2010 non è fondata.

Richiamando la propria giurisprudenza, la Corte afferma che con una disciplina di principio il legislatore statale può imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario, vincoli alle politiche di bilancio, *anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti*. Questi vincoli sono però legittimi solo se stabiliscono un limite complessivo, che lasci alle Regioni e agli enti locali *ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa*.

L'art. 6 del d.l. 78/2010 non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale di singoli precetti ed è espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica in quanto stabilisce, rispetto a specifiche voci di spesa, limiti puntuali che si applicano integralmente allo Stato, *mentre vincolano le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale solo come limite complessivo di spesa.*

Il comma 20 dell'art. 6 autorizza infatti le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale a determinare, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntuali dettati dallo stesso articolo, *l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e, quindi, a modulare in modo discrezionale, tenendo fermo quel vincolo, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nell'art. 6.*

La norma impugnata non è pertanto contraria a quella interposta *assunta nel significato che correttamente la Regione le ha attribuito.*

La questione relativa all'art. 12, comma 2, lettera b), della legge impugnata è viceversa fondata.

Il legislatore regionale ha preso in considerazione, quale base di riferimento per contenere la spesa del personale sanitario relativa al 2011, l'anno 2006, anziché l'anno 2004, indicato dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009.

Quest'ultima disposizione *si salda senza soluzione di continuità* con l'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007), che aveva previsto analoga misura per il triennio 2007-2009, *con l'effetto che la spesa per il personale sanitario dal 2007 al 2012 deve ritenersi agganciata, salvo espresse deroghe legislative, all'ammontare raggiunto nel 2004, diminuito dell'1,4%.*

La Consulta rileva che la norma censurata consente alla Regione, riferendosi al 2006, ossia all'ultimo anno durante il quale si è permessa un'ulteriore lievitazione dei costi, una spesa inevitabilmente superiore a quella massima prevista dalla norma interposta statale, norma questa già qualificata di principio dalle sentenze 333/2010 e 68/2011.

Poiché la spesa per il personale costituisce, anche con riguardo alla sottocategoria delle spese per il personale sanitario, una voce preponderante di bilancio che le Regioni stentano a frenare, *può ritenersi proporzionata la valutazione del legislatore statale, sottesa alla norma interposta, relativa all'inefficacia che eventuali e assai improbabili misure regionali alternative potrebbero sortire, ai fini della riduzione del debito pubblico.*

L'ipotesi residuale contemplata dall'ultimo periodo del comma 73 della l. 191/2009, secondo cui la Regione è comunque considerata adempiente ove abbia assicurato l'equilibrio di bilancio, *non elide* la previsione principale, secondo cui l'adempimento della Regione va valutato con riferimento agli specifici obiettivi recati dal precedente comma 71, che impone di mantenere la spesa per il personale del servizio sanitario relativa a ciascuna annualità del triennio 2010-2012 entro i limiti del corrispondente ammontare dell'anno 2004, diminuito dell'1,4 per cento.

L'esigenza di coordinamento della finanza pubblica, questa la conclusione della Corte, non può ritenersi tutelata in mancanza di un criterio primario che orienti immediatamente, *e senza attendere verifiche necessariamente posteriori*, la politica di contenimento delle spese.

L'eventuale raggiungimento dell'equilibrio economico potrà giovare alla Regione su altri piani, *essendo ad esempio manifestamente irragionevole che il legislatore statale pretenda comunque di persistere nell'applicazione di eventuali sanzioni. Ma, in attesa, al termine del triennio, dell'accertamento sul raggiungimento dell'equilibrio economico, deve ritenersi vincolante l'obbligo primario descritto dal comma 71.*

Viene pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, lettera b), della l.r. 65/2010.