

**Sentenza:** n. 89 del 19 febbraio 2019 (deposito del 17 aprile 2019)

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica, razionalizzazione della spesa sanitaria

**Parametri invocati:** artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Toscana

**Oggetto:** art. 1, comma 454, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

**Esito:** questione di legittimità costituzionale non fondata, dell'art. 1, comma 454, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

**Estensore nota:** Carla Paradiso

#### **Sintesi:**

La Regione Toscana ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 454, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), denunciando la violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata, concernente la disciplina del concorso degli enti del Servizio sanitario nazionale alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e, in particolare, la riduzione delle spese del personale, ha modificato l'articolo 17, comma 3-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111. Il comma 454 dell'articolo 1 della legge n. 205 del 2017 impugnato ha inserito dopo le parole «della spesa di personale», l'inciso «, ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo,»

Nell'attuale formulazione, quindi, l'articolo 17, comma 3-bis, del d.l. n. 98 del 2011 stabilisce: *«Alla verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di cui al comma 3 del presente articolo si provvede con le modalità previste dall'art. 2, comma 73, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. La regione è giudicata adempiente ove sia accertato l'effettivo conseguimento di tali obiettivi. In caso contrario, per gli anni dal 2013 al 2019, la regione è considerata adempiente ove abbia raggiunto l'equilibrio economico e abbia attuato, negli anni dal 2015 al 2019, un percorso di graduale riduzione della spesa di personale, ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo, fino al totale conseguimento nell'anno 2020 degli obiettivi previsti all'articolo 2, commi 71 e 72, della citata legge n. 191 del 2009».*

La Regione Toscana ha proposto un'impugnativa in via cautelativa e ipotetica, con una interpretazione prospettata soltanto come possibile denunciando la violazione dell'articolo 119, secondo comma, della Costituzione, sul presupposto che la disposizione impugnata contenga *«un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa»* e non si limiti a dettare criteri e obiettivi, ma indichi *«nel dettaglio gli strumenti concreti»* finalizzati a raggiungere tali obiettivi. La disposizione impugnata, intesa come previsione di un vincolo puntuale e dettagliato, che opera di anno in anno e non ha carattere transitorio, comprimerebbe illegittimamente l'autonomia finanziaria, con conseguente *«indebita invasione dell'area riservata dall'articolo 119 della Costituzione alle autonomie territoriali».*

La Regione Toscana denuncia anche la violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e argomenta a tale riguardo che la disposizione in esame contempla una riduzione della spesa del personale, destinata a incidere *«inevitabilmente sull'organizzazione del servizio sanitario regionale»* e a pregiudicare quelle Regioni *«che gestiscono il servizio sanitario con personale pubblico assunto dalle aziende sanitarie ed ospedaliere»*. Anche in questo caso, se interpretata come misura aggiuntiva rispetto a quelle già imposte alle Regioni per la riduzione della spesa del personale sanitario, la previsione impugnata invaderebbe *«le competenze regionali nella materia concorrente di “tutela della salute”, nel cui ambito rientra anche l'individuazione delle modalità organizzative idonee per assicurare un efficiente servizio sanitario rispondente ai bisogni della collettività»*.

Infine, sempre secondo la Regione ricorrente, la disposizione impugnata potrebbe anche prestarsi a una diversa lettura, che intenda la variazione dello 0,1 per cento annuo come misura alternativa, così da salvaguardare l'autonomia regionale in materia di tutela della salute.

Per costante giurisprudenza la Corte ritiene che *«possono trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente desumibili dalle disposizioni impugmate»* (ex multis, sentenza n. 103/2018). Nel giudizio in via principale possono dunque essere dedotte *«anche le lesioni in ipotesi derivanti da distorsioni interpretative delle disposizioni impugmate»* (sentenza n. 270/2017).

La lettura proposta dalla parte ricorrente, che attribuisce alla congiunzione *«ovvero»* un significato esplicativo e non già disgiuntivo e così individua nella variazione dello 0,1 per cento annuo della spesa una misura ulteriore e vincolante, non appare del tutto implausibile. Essa è suffragata dall'ambiguità semantica della congiunzione *«ovvero»*, che solo un'accurata ricostruzione del contesto espressivo può contribuire a sciogliere.

La questione, pertanto, è ammissibile.

Nell'analizzare la questione la Corte sottolinea che la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che *«l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa»*. Tali limiti si iscrivono in un *«quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni dell'assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario»* (sentenza n. 193 del 2007, punto 5. del Considerato in diritto). Il legislatore statale può, dunque, *«legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari»* (sentenza n. 52 del 2010, punto 12.3. del Considerato in diritto).

La Consulta colloca la disposizione impugnata nel percorso di graduale riduzione delle spese del personale sanitario, che ha preso le mosse dall'articolo 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante *«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»* e che l'evoluzione normativa ha confermato e arricchito, in particolare con la legge 191/2009 e di recente con il decreto-legge 4/2019.

Il legislatore statale, nello stabilire i presupposti per considerare la Regione adempiente, conferisce rilievo primario all'accertamento dell'effettivo conseguimento degli obiettivi programmati. La Regione, in alternativa, è considerata adempiente anche quando abbia comunque raggiunto l'equilibrio economico e abbia attuato un percorso virtuoso di graduale riduzione della spesa di personale.

Secondo la Consulta, la previsione dell'articolo 1, comma 454, della legge n. 205 del 2017 si inquadra in una disciplina ispirata a una logica di favore per le Regioni, che valorizza un percorso credibile di raggiungimento dell'equilibrio economico e di graduale riduzione della spesa del personale sanitario, al di là dall'effettivo conseguimento degli obiettivi pianificati, e deve essere

interpretata in coerenza con la ratio così individuata. Il legislatore, quindi, per un verso, mitiga il rigore delle originarie previsioni di riduzione della spesa per il personale sanitario e, per altro verso, ribadisce il limite invalicabile del raggiungimento, nel 2020, di tutti gli obiettivi previsti.

Secondo i rilievi della Consulta, anche l'inquadramento sistematico del dato testuale, l'analisi del dibattito parlamentare e le argomentazioni difensive svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri, anche nel corso dell'udienza pubblica, conducono verso l'interpretazione della congiunzione «ovvero» in senso disgiuntivo. Così come, sottolinea la Corte, anche l'esame dei lavori preparatori e del dibattito parlamentare che si è svolto in occasione dell'approvazione 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) conduce a risultati convergenti.

Conclude la Corte che, così intesa, la disposizione impugnata non invade la sfera di competenza legislativa concorrente attribuita alle Regioni nella materia della tutela della salute, né reca alcun vulnus all'autonomia finanziaria delle Regioni e; pertanto la questione di legittimità costituzionale sollevata non è fondata.