

Sentenza n.120 del 24 aprile 2008

Materia: ambito di autonomia legislativa delle regioni in materia di tutela della salute e disposizioni statali di contenimento della spesa sanitaria.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: art. 117, terzo e quarto comma, e 119, secondo comma, della Cost.

Ricorrente: Regione Valle D'Aosta e Regione Veneto.

Oggetto: art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007).

Esito: rigetto del ricorso

Estensore: Carla Campana

I ricorsi promossi dalle Regioni Veneto e Valle d'Aosta hanno per oggetto vari commi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), tra i quali, per quanto qui interessa, il comma 565, nella versione precedente alle modificazioni, prive di efficacia retroattiva, apportate dall'art. 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008).

Il comma impugnato stabilisce che le spese per il personale del Servizio sanitario nazionale non devono superare - per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 - il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento (lettera *a*). Esso prevede modalità di computo della spesa oggetto della riduzione (lettera *b*) e richiede, a carico degli enti destinatari della misura di cui alla medesima lettera *a*), lo svolgimento di determinate attività amministrative (individuazione della consistenza del personale dipendente a tempo determinato ed indeterminato, predisposizione di un programma annuale di revisione delle predette consistenze). Alla lettera *c*), il medesimo comma, da un lato, autorizza gli enti del Servizio sanitario nazionale a valutare *“la possibilità di trasformare le posizioni di lavoro già ricoperte da personale precario in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato”* e, dall'altro, prevede che questi ultimi enti *“fanno riferimento, per la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa, alle disposizioni recate dall'art. 1, commi 198, 191 e 194, della legge 23 dicembre 2005, n. 266”*. Infine, oltre a disporre l'abrogazione delle precedenti misure incompatibili con quelle da esso stesso stabilite (lettera *d*), il comma 565 individua in un tavolo tecnico, previsto dall'articolo 12 dell'intesa raggiunta il 23 marzo 2005 in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di

Trento e di Bolzano, la sede per la verifica dell'effettivo conseguimento dei previsti obiettivi di contenimento della spesa (lettera e).

La Regione Veneto censura detta disposizione nel suo complesso e in ciascuna delle indicate lettere di cui questa si compone, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, per violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, in quanto pone, per il triennio dal 2007 al 2009, un limite puntuale e specifico alla spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale (in misura pari a quella dell'anno 2004, ridotta dell'uno virgola quattro per cento) e non rientra, perciò, tra i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, la cui fissazione è riservata alla competenza legislativa dello Stato.

La Regione Valle d'Aosta, sul presupposto che i parametri del Titolo V della Parte II della Costituzione prevedono una forma di autonomia più ampia di quella attribuitale dallo statuto speciale, censura, in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il medesimo comma 565 nel suo complesso per violazione: a) del quarto comma dell'art. 117 Cost., in quanto la disposizione censurata attiene alla materia dell'organizzazione dei servizi sanitari, rientrante nella competenza legislativa residuale delle Regioni; b) in subordine, del terzo comma dello stesso art. 117 Cost., in quanto la disposizione medesima detterebbe una disciplina che "esorbita dall'ambito dei principi fondamentali" nella materia della tutela della salute, materia rientrante, invece, nella potestà legislativa concorrente; c) degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., in quanto il comma censurato non contiene un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ma determina in modo specifico e puntuale la voce di spesa riguardante il personale del Servizio sanitario nazionale, ledendo, così, l'autonomia finanziaria regionale, tanto più che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, gli enti del servizio sanitario nazionale sono interamente finanziati dalla Regione ricorrente, senza alcun apporto dello Stato.

Infine, la stessa Regione lamenta la violazione del principio di ragionevolezza e del principio di leale collaborazione, perché la disposizione censurata, non tenendo conto degli atti e degli impegni di spesa già legittimamente adottati dalla Regione secondo le leggi finanziarie per il triennio dal 2006 al 2008, introdurrebbe unilateralmente "variazioni, anche di carattere normativo", in grado sia di "determinare un *vulnus* al legittimo affidamento" dell'ente territoriale nella stabilità del quadro normativo, sia di porre la Regione medesima nella condizione di non poter adempiere agli obblighi di legge.

Secondo la Corte Costituzionale le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006, promosse sia dalla Regione Veneto, che dalla Valle d'Aosta non sono fondate sulla base delle considerazioni che seguono.

La Corte richiama l'orientamento che essa stessa ha determinato secondo il quale norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ove sussistano due condizioni: in primo luogo, che si limitino a porre

obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (cita, in tal senso, le sentenze n. 412 e 169 del 207 e n. 88 del 2006). E la disposizione denunciata, secondo la Corte, in particolare la lettera a) del comma 565, risponde a entrambe dette condizioni.

La prima condizione è soddisfatta, perché il censurato limite fissato dal legislatore ha natura transitoria, operando solo per il triennio 2007-2009, e riguarda la spesa complessiva per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, cioè un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, che costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico. Il legislatore, dunque, ha perseguito generali obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, incidendo temporaneamente su una complessiva e non minuta voce di spesa. La seconda condizione è soddisfatta, perché la norma censurata non determina gli strumenti e le modalità per il perseguimento del predetto obiettivo, ma lascia libere le Regioni di individuare le misure necessarie al fine del contenimento della spesa per il personale. Al riguardo, la lettera e) del medesimo comma 565 stabilisce, anzi, che la Regione è considerata adempiente alle prescrizioni della legge anche quando non abbia raggiunto l'obiettivo di contenimento della spesa del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, purché essa abbia comunque assicurato l'equilibrio economico.

Alla luce delle considerazioni svolte, la Corte qualifica la disposizione di cui alla lettera a) del comma 565, dunque, come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e, conseguentemente, vanno dichiarate non fondate le proposte questioni di legittimità costituzionale. Dalla riconosciuta natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica della disposizione di cui alla lettera a) del comma 565, discende, inoltre, la non fondatezza delle censure relative alle lettere b) ed e) del medesimo comma. Queste disposizioni, infatti, hanno la stessa natura di principio fondamentale della suddetta lettera a), perché si limitano ad integrarne il contenuto.

In particolare, la lettera b) determina le modalità di computo della spesa per il personale oggetto della riduzione di cui alla lettera a), prevedendo che “le spese di personale sono considerate al netto: 1) per l'anno 2004, delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro; 2) per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, delle spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004”.

La lettera e) dello stesso comma 565 individua in un “tavolo tecnico”, quello previsto dall'articolo 12 dell'intesa raggiunta il 23 marzo 2005 in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la sede per la verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa stabiliti, per il personale del Servizio sanitario nazionale, sia dalla lettera a) del medesimo comma 565 (per gli anni 2007, 2008 e 2009), sia dal comma 198 dell'art. 1 della legge 266 del 2005 (per l'anno 2006), sia dai commi 98 e 107 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 (per gli anni 2005 e 2006). La citata lettera e), quindi, per quanto rileva ai fini del presente giudizio, stabilisce le modalità di verifica del rispetto degli adempimenti previsti dalla lettera a).

Anche le questioni poste con riferimento alla lettera c) del comma 565, secondo la Corte, non sono fondate.

Quanto alle disposizioni dei numeri 1, 2 e 3 di tale lettera, esse, al fine dell'attuazione del menzionato principio di contenimento della spesa di cui alla lettera a), si limitano a richiedere, nell'ambito degli indirizzi fissati dalle Regioni nella loro autonomia, lo svolgimento di attività amministrative meramente ricognitive dello stato di fatto e, pertanto, attività strumentali all'attuazione della citata lettera a), quali l'individuazione della consistenza del personale dipendente a tempo determinato ed indeterminato, le predisposizioni di un programma annuale di revisione delle predette consistenze (numeri 1, 2, 3, primo periodo). Nello stesso tempo, attribuiscono ai loro destinatari la mera facoltà e non l'obbligo di effettuare valutazioni ai fini della trasformazione dei rapporti di lavoro (numero 3, secondo e terzo periodo).

Quanto al numero 4 della medesima lettera c), la disposizione si limita ad indicare agli enti destinatari, quale generico parametro di coerenza per la determinazione della consistenza dei richiamati fondi, il corrispondente regime fissato per le amministrazioni statali ed altri enti pubblici dai commi 189, 191 e 194 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266. E ciò pur sempre, come previsto dall'alinea della citata lettera c), nell'ambito degli indirizzi fissati dalle regioni nella loro autonomia, per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa e, quindi, senza stabilire per tali enti il medesimo vincolo di spesa previsto da detti commi.

Ancora la lettera d) del comma 565 nel disporre per gli enti del Servizio sanitario nazionale che "le misure previste per gli anni 2007 e 2008 dall'articolo 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e dall'articolo 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono sostituite da quelle indicate nel presente comma", si limita a ribadire una sostituzione che le altre lettere dello stesso comma hanno già previsto.

La Corte, poi, con particolare riferimento al ricorso della Regione Valle d'Aosta, avente ad oggetto il medesimo comma 565, fa presente che ai sensi del comma 660 dell'articolo 1 della stessa legge, il denunciato comma 565 è applicabile alle Regioni a statuto speciale, in via sussidiaria e transitoria, solo qualora l'accordo medesimo non sia raggiunto. Poiché, secondo tale comma 660, un limite alle spese del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale deriva, per gli enti ad autonomia speciale, dagli accordi di cui sopra e non dalla diretta applicazione del comma 565, è evidente che, in caso di intervenuto accordo, la norma censurata non può comportare alcuna violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione Valle d'Aosta. Ne consegue che le norme censurate si applicano alla ricorrente, in via sussidiaria e transitoria, solo nel caso di mancato raggiungimento degli accordi previsti dal citato comma 660.

Per gli ulteriori motivi esposti, la Corte rinvia, come già detto, in buona parte alle argomentazioni svolte con riguardo al ricorso della Regione Veneto.

Con riguardo alla lamentata violazione del principio di ragionevolezza e di leale collaborazione, la Corte afferma che la suddetta disciplina non viola il principio di ragionevolezza, neppure sotto l'evocato profilo del legittimo affidamento nella stabilità del quadro normativo. Infatti, le norme citate, disponendo solo per l'avvenire e non ponendo per il passato vincoli più gravosi di quelli già posti

dalla legislazione previgente, hanno espressamente escluso ogni interferenza delle precedenti previsioni con quella censurata, la quale resta, perciò, l'unica applicabile per il triennio dal 2007 al 2009. Né le Regioni possono vantare per il futuro legittime aspettative nella invariabilità della misura dei vincoli di spesa. Questi hanno l'obiettivo di garantire il rispetto degli obblighi comunitari (comma 565, alinea) e presuppongono, perciò, la possibilità, per il legislatore statale, di una loro revisione periodica, in relazione all'andamento dei conti pubblici. E ciò anche nel caso in cui un determinato contenimento della spesa medesima sia stato originariamente stabilito per più anni. Il necessario concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, adottati con l'adesione al patto di stabilità e crescita definito in sede di Unione Europea, postula, infatti, che il legislatore statale possa intervenire sui coefficienti di riduzione della spesa già definiti, qualora lo richieda il complessivo andamento del disavanzo dei conti pubblici, con il solo limite della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza della variazione. La sostituzione dei vincoli di contenimento per la spesa pubblica già previsti dall'art. 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e dall'art. 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, operata dall'impugnato comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, non è dunque di per sé irragionevole ed è anzi determinata dalla necessità di rispettare i vincoli alla spesa pubblica derivanti dall'adesione dell'Italia all'Unione Europea. Le esigenze di leale collaborazione invocate dalla ricorrente sono, inoltre, già pienamente soddisfatte dalla previsione, ad opera del citato comma 660, di un meccanismo di accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale; fermo restando che la disciplina censurata è applicabile, come già sopra rilevato, solo in via sussidiaria e transitoria nel caso del mancato raggiungimento di detto accordo.