



quella residuale del successivo quarto comma del medesimo articolo e nell'autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 Cost. Non rileva in tale prospettiva il problema se sia configurabile – in simmetria con la funzione «sistema contabile dello Stato» prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – una potestà legislativa residuale della Regione definibile come «sistema contabile regionale» riconducibile al quarto comma del medesimo art. 117 Cost.; quel che è certo è che non può essere disconosciuta la potestà di esprimere nella contabilità regionale, pur nel rispetto dei vincoli statali, le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione (sentenza n. **184/2016**).

13) Norme di armonizzazione dei bilanci pubblici e leggi regionali in materia contabile:

a) l'utilizzo di fondi speciali

Con la sentenza n. **184/2016**, la Corte dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Toscana n. 1 del 2015, proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione all'art. 49, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011.

La disposizione censurata prevede che alla legge di bilancio venga allegato l'elenco dei provvedimenti legislativi che possono essere finanziati con i fondi speciali e che nel corso dell'esercizio finanziario le disponibilità dei fondi speciali possano essere utilizzate anche per fornire la copertura a quelli non ricompresi nel summenzionato elenco, a condizione che il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco cui viene sottratta la relativa copertura: la norma secondo la Presidenza del consiglio contrasterebbe con l'art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011. Quest'ultimo dispone che nel bilancio regionale possono essere iscritti uno o più fondi speciali, destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio, e che tali fondi non sono utilizzabili per l'imputazione di atti di spesa, ma solo ai fini del prelievo di somme da iscrivere in aumento alle autorizzazioni di spesa dei programmi esistenti o dei nuovi programmi, dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che autorizzano le spese medesime.

Secondo la Corte, l'espressione «utilizzate» non significa certamente che le disponibilità dei fondi speciali siano direttamente oggetto di atti di impegno di



spesa; essa esprime correttamente la regola secondo cui le disponibilità in contestazione sono accantonate nei fondi speciali al fine di aumentare – quando ne ricorrono i presupposti – le autorizzazioni di spesa di programmi già esistenti o di nuovi programmi. In definitiva, il comma 3 del menzionato art. 15 non disciplina le somme accantonate nei fondi speciali in difformità dai principi ricavabili dall'art. 49, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011.

b) la necessaria sincronia tra le procedure di bilancio statali e quelle regionali

Con la sentenza n. **184/2016**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla L. R. n. 20/2008) il quale stabilisce che «entro il 31 ottobre di ogni anno, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale la proposta di legge di bilancio, la proposta di legge di stabilità e le eventuali proposte di legge ad essa collegate», mentre la norma interposta invocata dal ricorrente prescrive che «entro il 31 ottobre di ogni anno, e comunque non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato, la giunta approva lo schema della delibera di approvazione del bilancio di previsione finanziario relativa almeno al triennio successivo, da sottoporre all'approvazione del Consiglio».

In questo caso – secondo la Corte – lo scostamento non è soltanto formale e la norma interposta – pur contenuta nel decreto di armonizzazione dei bilanci – per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali coinvolti è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei.

c) assolutezza del vincolo di destinazione tanto dei fondi europei che del cofinanziamento nazionale

Con la sentenza n. **184/2016**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera e),



Cost. ed in relazione al principio contabile di cui all'allegato 4/2, paragrafo 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011, la quale stabilisce che «1. Nei casi di assegnazioni comunitarie e statali con vincolo di destinazione, la Regione può stanziare somme eccedenti quelle assegnate, ferme restando, per le spese relative a funzioni delegate, le disposizioni statali che disciplinano tali funzioni. 2. La Regione, qualora abbia impegnato in un esercizio spese eccedenti le risorse ad essa assegnate dallo Stato con vincolo di destinazione, ha facoltà di compensare tali maggiori spese con minori stanziamenti per lo stesso scopo nei due esercizi immediatamente successivi. Nei bilanci relativi a tali esercizi, le assegnazioni statali per scopi già soddisfatti con i finanziamenti aggiuntivi regionali sono sottratte alla loro destinazione. Analoga facoltà riguarda le assegnazioni ricevute da altri soggetti, salvo che ciò sia espressamente escluso dalla disciplina dei relativi rapporti».

Alla luce del paragrafo 9.2 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 la natura vincolata dei trasferimenti UE si estende alle risorse destinate al cofinanziamento nazionale. Pertanto, tali risorse devono essere considerate come “vincolate da trasferimenti” ancorché derivanti da entrate proprie dell'ente».

14) Equilibri di bilancio e diritti fondamentali:

a) compressione del principio dell'affidamento

Con la sentenza n. **108/2016**, la Corte ha dichiarato, in relazione all'art. 3 Cost., la illegittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, nella parte in cui non esclude dalla sua applicazione i contratti di conferimento delle mansioni superiori di direttore dei servizi generali ed amministrativi stipulati antecedentemente alla sua entrata in vigore. Infatti, per effetto della nuova disposizione, in luogo del criterio in precedenza adottato (che prendeva a riferimento le retribuzioni tabellari nelle rispettive qualifiche iniziali dell'assistente amministrativo e del DSGA), si deve tenere conto dell'intero trattamento economico complessivamente goduto dall'assistente amministrativo incaricato. Ne consegue che la valorizzazione dell'intero trattamento goduto dall'assistente amministrativo, in ogni caso di rilevante anzianità di servizio (superiore a 21 anni) produce irragionevolmente (art. 3 Cost.) l'azzeramento del compenso per



le mansioni superiori, in quanto il trattamento complessivo in godimento è già pari o superiore a quello previsto come trattamento tabellare per la qualifica iniziale di DSGA.

La Corte ha ritenuto che il bilanciamento tra la posizione privata incisa dalla retroattività della norma e l'interesse pubblico sotteso al contenimento della spesa rende la disposizione stessa contrastante con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della lesione del principio dell'affidamento; peraltro, la Corte non ha mancato di osservare, quanto al rapporto tra sacrificio imposto al titolare di una situazione soggettiva perfetta derivante da un contratto regolarmente stipulato ed esigenza di contenimento della spesa, che la norma non appare corredata da alcuna relazione tecnica circa i risparmi da conseguire e tale stima sarebbe obiettivamente difficile, considerato che la platea dei potenziali assuntori dell'incarico di mansioni superiori varia da soggetti che godrebbero della stessa retribuzione prevista dal vecchio assetto normativo ad altri che la perderebbero completamente.

Con la sentenza n. 203/2016, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 14, del DL n. 95 del 2012 (in base al quale “A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014”) per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della lesione del principio di irretroattività della legge. Ad avviso del rimettente la norma censurata sarebbe intervenuta quando i limiti delle previsioni di spesa per l'anno 2012 erano stati ormai sostanzialmente raggiunti dalle strutture sanitarie accreditate e avrebbe così inciso sul legittimo affidamento delle singole strutture a erogare le prestazioni e a ricevere il corrispettivo concordato nei contratti anteriormente stipulati. La questione è sollevata anche in riferimento all'art. 97 Cost., ma senza che vengano esposte specifiche ragioni di contrasto con tale parametro, che è pertanto da considerare evocato in stretta connessione con l'art. 3 Cost.



La Corte, dopo avere ricordato che l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica è un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto», ha escluso che la norma in contestazione si traduca in una scelta irragionevole e arbitraria alla stregua del principio evocato. Le ragioni che hanno giustificato la riduzione degli importi e dei volumi d'acquisto delle prestazioni vanno individuate nella finalità, espressamente dichiarata dal legislatore, di far fronte all'elevato e crescente deficit della sanità e alle esigenze ineludibili di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, da valutare nello specifico contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese a partire dalla fine del 2011. Un contesto nel quale le misure di riequilibrio dell'offerta sanitaria per esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono una «“causa” normativa adeguata», che giustifica la penalizzazione degli operatori privati (sentenze n. 34 del 2015 e n. 92 del 2013).

Le risorse disponibili per la copertura della spesa sanitaria costituiscono quindi un limite invalicabile non solo per l'amministrazione, ma anche per gli operatori privati, il cui superamento giustifica l'adozione delle necessarie misure di riequilibrio finanziario (in tale senso Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenze 12 aprile 2012, n. 3 e n. 4).

Anche sul versante della disciplina convenzionale, l'espresso collegamento operato dalla norma contestata tra le esigenze di contenimento della spesa pubblica e l'intervento sugli importi e i volumi di acquisto dei contratti sanitari consente di considerare integrato il requisito del legittimo interesse pubblico, il quale, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, può giustificare l'ingerenza da parte di un'autorità pubblica nel pacifico godimento dei «beni». Più precisamente la Corte EDU – dopo aver premesso che le autorità nazionali sono generalmente nella migliore posizione per decidere cosa sia di pubblico interesse nell'attuazione degli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica – ha a sua volta anch'essa più volte espressamente affermato che il pubblico interesse può consistere anche nella necessità di ridurre la spesa pubblica in ragione della particolarità della situazione economica (sentenza 19 giugno 2012, Khoniakina contro Georgia, paragrafo 76; sentenza 20 marzo 2012, Panfile contro Romania, paragrafi 11 e 21; sentenza 6 dicembre 2011, Šulcs contro Latvia, paragrafi 25 e 29; sentenza 7 giugno 2001, Leinonen contro Finlandia).



b) *compressione della libertà di iniziativa economica privata*

Con la sentenza n. 203/2016, la Corte ha ribadito che la lamentata compressione nella determinazione del prezzo non sia costituzionalmente illegittima per lesione dell'art. 41 Cost., quando si riveli preordinata, in maniera né sproporzionata, né inidonea, a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti, tra i quali va annoverato anche l'obiettivo di contenere la spesa sanitaria (sentenza n. 279 del 2006).

c) compressione del diritto della salute

Con la sentenza n. 203/2016, la Corte ha affermato che «la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone», con la precisazione che «le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (sentenza n. 309 del 1999; nello stesso senso, sentenze n. 267 del 1998, n. 416 del 1995, n. 304 e n. 218 del 1994, n. 247 del 1992 e n. 455 del 1990). In questi termini, «nell'ambito della tutela costituzionale accordata al “diritto alla salute” dall'art. 32 della Costituzione, il diritto a trattamenti sanitari “è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento” (v. sent. n. 455 del 1990; v. anche sentt. nn. 218 del 1994, 247 del 1992, 40 del 1991, 1011 del 1988, 212 del 1983, 175 del 1982)» (sentenza n. 304 del 1994; nello stesso senso, sentenza n. 200 del 2005).

15) *Rapporto tra Stato e Regioni afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie*

Con la sentenza n. 66/2016, la Corte costituzionale ha riaffermato l'orientamento secondo cui, a certe condizioni, allo Stato è consentito di prescindere dall'accordo con la Regione e di assumere determinazioni normative



unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie qualora l'unilaterale determinazione trovi giustificazione nella tempistica della manovra finanziaria e nella temporaneità di tale soluzione (sentenza n. 19 del 2015). Tale opzione è, infatti, configurabile solo quando l'indifferibilità degli adempimenti connessi alla manovra finanziaria impone allo Stato di rispettare senza indugi i vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea, realizzando comunque «la [successiva] negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità» (sentenza n. 19 del 2015).

Con la sentenza n. **211/2016**, la Corte ha riaffermato il principio in base al quale in tema di finanziamento di ambiti materiali di competenza residuale regionale (nella specie, il trasporto pubblico locale) occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della “previa intesa” con la Conferenza permanente Stato-Regioni (in tal senso, v. da ultimo, sentenza n. **147/2016**). La evidenziata forma di coinvolgimento “forte”, nella fattispecie, risulta – secondo la Corte – non solo ragionevole ma anzi necessaria per il fatto che tra i criteri di distribuzione delle risorse vi è l'entità del cofinanziamento regionale e locale.

16) Rapporto tra Stato e Regioni a statuto speciale in materia di coordinamento finanziario

Lo Stato, non concorrendo al finanziamento dei Comuni che insistono sul territorio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, non è legittimata ad adottare norme per il loro coordinamento finanziario, che compete alla Provincia, ai sensi del richiamato art. 79, comma 3, dello statuto (sentenza n. **75/2016**).

In occasione di un giudizio sollevato dalla Regione Siciliana, la Corte ha ritenuto che per mezzo dell'istituto dell'accantonamento le poste attive che spettano alla Regione in forza degli statuti e della normativa di attuazione permangono nella titolarità della Regione, ma sono temporaneamente sottratte alla sua disponibilità, per indurre l'autonomia speciale a contenere di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta verificato che il concorso della Regione al risanamento della finanza pubblica è legittimamente imposto,



l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che soprattuttino le norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 12 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale l'autonomia speciale, senza essere privata definitivamente di quanto le compete, partecipa a quel risanamento, restando congelate a tal fine le risorse che lo Stato trattiene (sentenza n. 127/2016).