



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

Sentenza n. 78 del 2020

Presidente: Marta Cartabia - Giudice relatore e redattore: Luca Antonini

decisione del 9 marzo 2020, deposito del 24 aprile 2020

comunicato stampa del 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

atti di promovimento: ricorsi n. 36, 38, 39 e 45 del 2019

parole chiave:

SPESA PUBBLICA – DEBITI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI –
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE – RISPETTO DEI TEMPI DI
PAGAMENTO DEI FORNITORI – COORDINAMENTO DELLA FINANZA
PUBBLICA

disposizioni impugnate:

- art. 1, commi 857, 859, 862, 863, 865 e 866 della legge 30 dicembre 2018, n. 145

disposizioni parametro:

- artt. 3, 5, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma, della Costituzione;

dispositivo:

non fondatezza; cessata materia del contendere

Le Regioni Lazio e Sicilia e le Province autonome di Trento e Bolzano avevano presentato distinti ricorsi riguardanti varie disposizioni della legge n. 145/2018 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*), con cui erano state introdotte **misure in tema di ritardo dei pagamenti nelle transazioni commerciali degli enti del Servizio sanitario nazionale**. La Corte ha stabilito che tali ricorsi dovessero essere riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia, avendo a oggetto questioni relative alle medesime norme, censurate in riferimento a parametri in buona parte coincidenti, e, per il resto, questioni relative a norme comunque oggettivamente connesse.

In particolare, la Corte costituzionale ha respinto le censure avanzate nei confronti dell'art. 1, comma 865, della legge n. 145/2018, disposizione che ha sancito, in capo agli enti del Servizio sanitario nazionale che paghino in ritardo i fornitori, **l'obbligo di prevedere, nei contratti dei direttori generali e amministrativi, uno specifico obiettivo che condizioni almeno il 30 per cento dell'indennità di risultato al rispetto dei tempi di pagamento previsti per legge**. Il rigetto delle questioni prospettate con riferimento a

questa e ad altre disposizioni incidenti sulla stessa materia è stato basato sulle argomentazioni di seguito sintetizzate.

Preliminarmente, la Corte ha precisato il contesto in cui si inseriscono le norme impugnate, ovvero «quello del ritardo nel pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni, considerato sotto i suoi profili macroeconomici», ricordando che «la disciplina dell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie dei soggetti pubblici ha [...] una notevole incidenza sul sistema economico, in considerazione del ruolo di acquirenti di beni, servizi e prestazioni rivestito dalle amministrazioni pubbliche e dell'ingente quantità di risorse a tal fine impiegate». Essa ha inoltre precisato che le riforme introdotte e le risorse stanziare dal legislatore italiano nell'ultimo decennio, in conformità a quanto previsto dalla direttiva 2011/7/UE e allo scopo di incidere sulla «patologica situazione» derivata dall'ingente ammontare maturato dei **debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni**, «se hanno consentito indubbi miglioramenti, non sono state però sufficienti a riportare a dimensioni fisiologiche il problema» dei **ritardi dei pagamenti**. Tant'è che – si osserva ancora – con sentenza pubblicata il 28 gennaio 2020, la Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, rimarcando la necessità di un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi e precisando che lo Stato italiano è responsabile anche dei ritardi degli enti territoriali, ha dichiarato il venir meno di quest'ultimo agli obblighi sui tempi di pagamento stabiliti dall'articolo 4, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7/UE.

Ciò premesso, la Consulta ha chiarito che la disposizione censurata si inserisce all'interno di un insieme di ulteriori interventi – rispetto a quanto considerato dalla Corte di giustizia – predisposto dalla legge n. 145/2018 per contrastare il fenomeno dei ritardi dei pagamenti. Essa ha quindi reputato non fondate le questioni sollevate dalle ricorrenti, precisando che la norma impugnata – la quale «incide [...] sul trattamento economico di dirigenti, anche già in servizio, negli enti sanitari regionali, dettando, al verificarsi del mancato rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, una disciplina speciale e dettagliata dell'indennità di risultato» – rientra nella competenza statale esclusiva in materia di **ordinamento civile** ed è finalizzata al **coordinamento dinamico della finanza pubblica**, in quanto diretta a **riorientare la spesa pubblica verso il rispetto dei tempi di pagamento**. Nella motivazione si rileva che «l'intervento statale ha bensì riflessi sulle diverse competenze regionali e provinciali relative alla organizzazione sanitaria evocate dalle ricorrenti, ma si tratta a ben vedere di una incidenza mediata, inevitabilmente connessa al carattere trasversale delle competenze statali cui tale intervento è comunque riconducibile in via prevalente». Al contempo, si sottolinea che «l'autonomia regionale e provinciale, così come declinata dalle ricorrenti in relazione allo specifico oggetto, non è stata svuotata o intaccata nel suo nucleo essenziale dal perseguimento di tale finalità di coordinamento, ma soltanto limitata», giacché la quota dell'indennità di risultato stabilita direttamente dalla legge statale è circoscritta alla percentuale del 30 per cento, senza incidere su quella restante. Anche sulla base di tale rilievo, si giunge alla conclusione che «in relazione alla norma impugnata non sussiste quell'inestricabile intreccio di competenze statali e regionali che in altra occasione – quando però la disciplina statale coinvolgeva anche precisi aspetti pubblicistici della dirigenza sanitaria – ha condotto questa Corte ad affermare la necessità della leale collaborazione» (il riferimento è alla sentenza n. 251 del 2016). Inoltre, la sentenza evidenzia che – a differenza di altre norme statali dal carattere marcatamente “lineare”, in passato dichiarate costituzionalmente illegittime (il riferimento è in questo caso alla sentenza n. 272 del 2015) – la norma impugnata supera il test di **ragionevolezza e proporzionalità**, giacché le misure in essa previste non si applicano qualora l'ente rispetti i

tempi di pagamento (per cui nulla è innovato per gli enti virtuosi) e sono graduate in relazione alla gravità dell'inadempimento.

La stessa sentenza ha dichiarato infondate anche le censure avanzate dalla regione Sicilia nei confronti di altre disposizioni statali, che hanno imposto l'istituzione in bilancio di uno specifico fondo di garanzia («**fondo di garanzia debiti commerciali**»), qualora nell'esercizio precedente l'ente non abbia rispettato i tempi di pagamento (in conformità agli indicatori stabiliti dalla legislazione statale) oppure nei due anni precedenti non abbia ridotto di almeno il 10 per cento il debito commerciale residuo (articolo 1, commi 859, 862 e 863, della legge 145/2018). A tali disposizioni, inquadrabili nell'ambito della competenza statale esclusiva relativa all'**armonizzazione dei bilanci pubblici**, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., non è imputabile alcuna lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione, né un difetto di proporzionalità: sono anch'esse riconducibili alle finalità di contrasto ai tardivi pagamenti delle pubbliche amministrazioni, in quanto funzionali a consentire di disporre della liquidità necessaria a velocizzare i pagamenti e anche di ridurre l'esposizione per interessi passivi, con «l'ulteriore e indiretto effetto positivo di ridurre l'esposizione dell'amministrazione a titolo di interessi passivi sui pagamenti tardivi» e pertanto di consentire all'ente di «recuperare risorse da destinare ad attività istituzionali».

Pietro Masala