

Legittime le norme per garantire la puntualità dei pagamenti da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale. Brevi osservazioni a margine di Corte cost., sentenza n. 78 del 2020*

MONICA BERGO**

Nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 78 del 24 aprile 2020

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0078s-20.html>

Abstract: Con la sentenza n. 78 del 2020 qui in commento la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimità delle norme contenute nella Legge di bilancio per il 2019 volte a ridurre i tempi di pagamento degli enti del Servizio sanitario nazionale. La presente nota ripercorre le misure adottate dall'ordinamento italiano per ridurre i tempi di pagamento della P.A. e analizza così la menzionata pronuncia che – mediante uno scrupoloso test di proporzionalità, ma non solo – offre una utile chiave di lettura per i rapporti fra Stato e Autonomie, specie nell'ottica delle attuali estensioni della materia “coordinamento della finanza pubblica”.

Sommario

1. Il ritardo nei pagamenti della PA nel nostro Paese. – 2. Le norme impugnate e i parametri evocati dalle ricorrenti. – 2.1. Il 30% dell'indennità di risultato dei dirigenti del SSN commisurata ai ritardi di pagamento. – 2.2. L'obbligo di rendicontazione al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali. – 2.3. Le anticipazioni di liquidità e il Fondo di garanzia debiti commerciali. – 3. Uno sguardo d'insieme.

Data della pubblicazione sul sito: 23 settembre 2020

Suggerimento di citazione

M. BERGO, *Legittime le norme per garantire la puntualità dei pagamenti da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale. Brevi osservazioni a margine di Corte cost., sentenza n. 78 del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Contributo in corso di pubblicazione in *le Regioni*.

** Dottore di ricerca in Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Padova. Indirizzo mail: monica.bergo@unipd.it.

1. Il ritardo nei pagamenti della PA nel nostro Paese

Il tema dei ritardi nei pagamenti commerciali della PA è una prassi piuttosto diffusa nei paesi dell'Eurozona, e rappresenta uno dei talloni d'Achille del nostro Paese¹.

In Italia ha assunto negli scorsi anni dimensioni tali da suscitare accese proteste da parte del mondo imprenditoriale per le conseguenze negative che provoca sulle condizioni di liquidità delle imprese creditrici e, più in generale, sull'occupazione e sugli investimenti. È noto, infatti, che il ritardato pagamento di debiti commerciali da parte delle amministrazioni pubbliche può incidere negativamente sulla crescita economica, peggiorando le condizioni di liquidità delle imprese fornitrici².

A mero titolo indicativo, si ricordi che nel 2008 la consistenza complessiva dei debiti commerciali nei confronti della PA era calcolata di poco inferiore a 70 miliardi (4,2 per cento del PIL). Negli anni successivi tale cifra ha registrato un significativo aumento, superando i 90 miliardi nel 2012 (5,8 per cento del PIL), per poi ridursi nel 2013 e nel 2014, riportandosi sostanzialmente sul livello del

¹ Per valutare i tempi di pagamento delle amministrazioni pubbliche, le istituzioni europee utilizzano i dati dell'*European Payment Report*, realizzato da *Intrum*, una società europea di gestione e recupero dei crediti. In base all'ultimo rapporto, l'Italia ha ridotto il tempo medio di pagamento da 131 giorni nel 2016 a 67 giorni nel 2019, a fronte di un valore medio europeo di 42 giorni.

² L. D'AURIZIO *et alii*, *I debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane: un problema ancora irrisolto*, in *Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza*, n. 295/2015. Le ragioni di tali inefficienze nei pagamenti appaiono essenzialmente riconducibili a tre fattori: problemi di liquidità; inefficienze nella gestione del ciclo passivo; elevato contenzioso. La carenza di liquidità è attribuibile principalmente al ritardo con cui vengono effettuati i trasferimenti tra livelli di governo, ma anche al ritardo delle procedure di accertamento e riscossione, alla rigidità delle spese correnti, nonché all'obbligo di rispettare i vincoli di bilancio previsti dall'ordinamento, che induce le amministrazioni pubbliche a differire i pagamenti. Le criticità nella gestione del ciclo passivo delle amministrazioni pubbliche italiane sono essenzialmente imputabili all'insufficiente livello di informatizzazione di tutte le fasi del ciclo, per il mancato utilizzo in forma diffusa dei processi di dematerializzazione e tracciatura e per la difficoltà di gestire in forma integrata e dinamica la programmazione dei fabbisogni, ordini, controlli delle forniture, fatturazione. L'insorgere di controversie tra l'amministrazione e l'impresa fornitrice, infine, determina un ulteriore allungamento dei tempi di pagamento, a causa della lungaggine dei processi civili. Cfr. M. DEGNI - P. FERRO, *I tempi e le procedure dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni*, Società italiana di economia pubblica, Pavia, 24-25.9.2012.

2008. Sempre nel 2012, i tempi medi impliciti di pagamento ammontavano a circa 220 giorni e nel 2014 a 170 giorni³.

Complice il peggioramento della crisi economica, nel 2011 l'Unione Europea ha adottato la direttiva 2011/7/UE allo scopo di rendere più incisiva la lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali già avviata con la direttiva 2000/35/CE. Nello specifico, la Direttiva 2011/7 mira a tutelare la competitività delle PMI e il corretto funzionamento del mercato interno (art. 1) mediante la previsione del limite massimo di 30 gg per il pagamento delle transazioni commerciali innalzabile solo in casi eccezionali e comunque non superiori a 60 gg. (art. 4).

In Italia, per accelerare il pagamento dei debiti arretrati e far fronte al peggioramento delle condizioni di liquidità delle imprese creditrici, dal 2012 sono stati approvati numerosi interventi normativi, anche in attuazione della menzionata Direttiva 2011/7/UE, recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. 9 novembre 2012, n. 192⁴.

Oltre al d.lgs. 192 del 2012, che ha fissato fra l'altro i tempi massimi di pagamento per le PA in 30 o 60 giorni⁵, si segnalano gli interventi relativi alla certificazione dei crediti commerciali (d.l. 185/2008⁶), alla compensazione dei crediti commerciali con i debiti fiscali (d.l. 78/2010⁷), allo stanziamento di oltre 56 miliardi di euro nel bilancio dello Stato (di cui 17 per il solo settore sanitario) diretti a favorire il pagamento dei debiti pregressi e, a regime, ad assicurare una gestione

³ L. D'AURIZIO ET ALIA, *I debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane: un problema ancora irrisolto*, cit.

⁴ Il d.lgs. 192 del 2012, G. U. n. 267 del 15 novembre 2012, modifica e integra il d.lgs. n. 231/2002 (che aveva recepito a sua volta la direttiva 2000/35/CE) e ha dato attuazione alla delega conferita al Governo con l'articolo 10 della legge n. 180 del 2011 (Statuto delle imprese).

⁵ Uno degli aspetti più rilevanti del d.lgs. n. 192 del 2012, sempre in tema di termini di pagamento, è che l'eventuale clausola contrattuale con la quale le parti intendano predeterminare o modificare la data di ricevimento della fattura incorrerebbe nella sanzione della nullità, rilevabile d'ufficio. Qualora poi i termini per il pagamento vengano superati, ovvero non si provveda al pagamento dovuto, la norma in commento prevede una significativa maggiorazione del tasso degli interessi legali moratori: dal 7% all'8% in più rispetto al tasso fissato dalla BCE per le operazioni di rifinanziamento. Tali interessi maturano automaticamente.

⁶ Decreto-legge del 29 novembre 2008, n. 185 "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

⁷ Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122

tempestiva del ciclo passivo delle pubbliche Amministrazioni (d.l. 35/2013⁸, d.l. 102/2013⁹), alla garanzia dello Stato sui crediti certificati e all'intervento della Cassa Depositi e Prestiti quale cessionaria dei crediti ceduti¹⁰ (d.l. 66/2014¹¹).

Se attraverso l'attuazione delle richiamate misure l'Italia ha ottemperato formalmente all'adeguamento della propria legislazione alle direttive UE, altrettanto non può dirsi in tema di gestione amministrativa dei pagamenti, nell'ambito della quale gli sforzi del legislatore nazionale sono stati costanti ma non ancora tali da raggiungere pienamente l'obiettivo europeo.

La Commissione europea, per queste ragioni, il 18 giugno 2014, aveva notificato all'Italia una lettera di messa in mora ai sensi dell'art 258 del TFUE per violazione degli artt. 2, 4 e 7 della direttiva n. 2011/7/UE (Procedura di infrazione n. 2014/2143). Secondo la Commissione europea esisteva un'evidente discrepanza tra le disposizioni recepite e il concreto andamento delle attività contrattuali delle amministrazioni nazionali e, in particolare, degli enti territoriali.

In tale direzione sono state adottate delle iniziative volte a migliorare il monitoraggio dei debiti commerciali e l'*accountability* delle amministrazioni pubbliche, quali l'introduzione della piattaforma dei crediti commerciali e della fatturazione elettronica per tutti gli enti pubblici a partire dal 2015¹², nonché il

⁸ Decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali", convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.

⁹ Decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102 "Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici", convertito con modificazioni dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124

¹⁰ Con la garanzia dello Stato il creditore ha la facoltà di cedere il proprio credito a intermediari finanziari in modo semplice e meno oneroso, in quanto gli intermediari non corrono il rischio di non incassare le somme dovute. Infatti, qualora l'ente debitore non fosse in grado di rispettare i termini di pagamento, l'intermediario finanziario può cedere a sua volta il credito alla Cassa depositi e prestiti, che ha stanziato a questo scopo dieci miliardi.

¹¹ Decreto-legge l. 24 aprile 2014, n. 66 "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale", convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria".

¹² La fatturazione elettronica per gli enti pubblici è stata introdotta dai commi 209-214, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) e regolamentata con il decreto ministeriale n. 55 del 2013.

potenziamento del sistema informativo, denominato SIOPE PLUS, che consente l'acquisizione automatica dei pagamenti delle fatture commerciali.

Grazie a questo insieme di misure, i dati relativi al periodo 2016-2018 hanno indicato una sensibile riduzione dei tempi di pagamento, che secondo i dati riportati dal MEF sono passati dai 58 giorni del 2016 ai 46 giorni del 2018. Inoltre, se nel 2016 il ritardo medio ponderato (rispetto alla scadenza delle fatture) era di 16 giorni, nei due anni successivi il ritardo si è ridotto dapprima a 10 giorni e poi a 7 giorni¹³.

Tuttavia, malgrado l'impegno del legislatore statale volto a rendere disponibile una certa liquidità e a dispetto del lasso di tempo concesso alle P.A. per dotarsi di una organizzazione adeguata a garantire i termini di pagamento, permangono situazioni di criticità in alcuni ambiti del settore pubblico¹⁴. Paradigmatico è il dato sulle anticipazioni di liquidità agli enti per lo smaltimento degli arretrati laddove, nello specifico caso delle Province e dei Comuni, gli stanziamenti erogati si sono tradotti in pagamenti solo per il 40 per cento delle somme rese disponibili¹⁵. In relazione ai tempi di pagamento, ancora nel 2018, ben 13 Regioni sul totale registrano tempi di pagamento superiori ai 30 giorni con la punta massima che arriva a 103 giorni (è il caso della Basilicata)¹⁶.

Con riferimento poi alla scadenza delle fatture, si osservano anche di recente situazioni differenziate sia a livello centrale che territoriale. Mentre per il complesso delle Regioni e delle Province autonome si registra un anticipo medio di 5 giorni rispetto alla scadenza della fattura, a livello di Stato si rileva un ritardo medio nei pagamenti di 5 giorni. Per l'insieme dei Comuni con oltre 60 mila abitanti il ritardo medio ponderato rispetto alla scadenza è di 12 giorni, con punte massime di 108 giorni nel Comune di Salerno e di 99 e 96 giorni, rispettivamente, in quelli di Alessandria e Andria¹⁷.

¹³ Più in generale, secondo Eurostat, tra il 2012 e il 2018 lo stock di debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane si è ridotto da 64,4 a 51,6 miliardi di euro (passando in termini di PIL dal 4 al 2,9 per cento).

¹⁴ Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezione autonomie, *Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali, Esercizio 2017*, Deliberazione n. 13/SEZAUT/2019/FRG, 12 giugno 2019.

¹⁵ L. D'AURIZIO ET ALIA, *I debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane: un problema ancora irrisolto*, op. cit., p. 13.

¹⁶ C. DA ROLD, *I tempi di pagamento delle Pa: le regioni più virtuose, i ritardi e una buona notizia*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 ottobre 2019.

¹⁷ E. FRATTOLA - C. VALDES, *I debiti commerciali della PA e i ritardi nei pagamenti*, in www.osservatoriocpi.unicatt.it, 14.6.2019.

Nel dicembre 2017 la Commissione europea ha deciso di rinviare l'Italia alla Corte di Giustizia per violazione da parte delle pubbliche amministrazioni della disciplina contenuta nella direttiva 2011/7/UE¹⁸.

Il 28 gennaio 2020 i Giudici di Lussemburgo si sono pronunciati sul ricorso per inadempimento, accertando il venir meno dell'Italia agli obblighi derivanti dalla direttiva 2011/07, in forza della quale – ha precisato la Corte di giustizia UE – incombe sugli Stati il dovere di far rispettare da parte delle loro pubbliche amministrazioni i termini contemplati dall'art. 4, comma 3 (C-122/18).

A completamento del quadro così ricostruito, si inserisce anche il ricorso alla Corte costituzionale che ha dato origine alla sentenza n. 78 del 2020.

Nelle more della pronuncia della Corte di Giustizia UE, infatti, l'Italia, con la legge di bilancio per il 2019, ha introdotto nuove misure volte alla riduzione dei termini di pagamento, dotate di una maggiore cogenza, poiché volte a favorire la diffusione di comportamenti virtuosi, ancorando la riduzione dei tempi di pagamento – o, quantomeno, dei debiti commerciali pregressi – ad una precisa quota dell'indennità di risultato dei dirigenti.

¹⁸ Va poi ricordato che nei confronti dell'Italia è in corso un'altra procedura di infrazione per violazione della Direttiva 2011/07/UE ai sensi dell'art. 258 TUE, la n. 2017/2090 in materia di pagamenti negli appalti pubblici. Dopo la messa in mora e l'invio del parere motivato da parte della Commissione, il nostro ordinamento ha approvato la legge 3 maggio 2019, n. 37 (Legge Europea 2018) il cui art. 5 "Disposizioni in materia di pagamenti nelle transazioni commerciali - Procedura di infrazione n. 2017/2090" ha sostituito l'articolo 113-*bis* del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante il "Codice dei contratti pubblici", introdotto a sua volta, dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50" (c.d. decreto correttivo). Le modifiche comportano l'eliminazione del lasso temporale attualmente intercorrente tra adempimento tecnico ed adozione del documento contabile propedeutico al pagamento (trattasi, nello specifico, del certificato di pagamento emesso dal responsabile unico del procedimento, la cui funzione è quella di indicare il credito liquido maturato dall'appaltatore al fine del relativo pagamento), nonché l'esplicita determinazione del momento di decorrenza del termine a disposizione della stazione appaltante per procedere al pagamento. Alla luce della novella legislativa, con decorrenza dal 26 maggio 2019, nelle ipotesi in cui in sede contrattuale sia stata pattuita la corresponsione di acconti del corrispettivo dell'appalto, il certificato di pagamento dovrà essere emesso contestualmente all'adozione del S.A.L. (stato di avanzamento dei lavori), con un possibile "slittamento", consentito *ex lege*, non superiore a sette giorni; la corresponsione, da parte della stazione appaltante in favore dell'appaltatore, dell'acconto liquidato dovrà avvenire entro trenta giorni dall'adozione del S.A.L., «salvo che sia espressamente concordato nel contratto un diverso termine, comunque non superiore a sessanta giorni e purché ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche».

Nella specie si tratta dell'art. 1, commi 849-872, legge 30 dicembre 2018, n. 145 "Bilancio di previsione per il 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021" le cui norme state oggetto dei ricorsi nn. 36, 38, 39 e 45 da parte delle Regioni Lazio, Sicilia e dalle Province Autonome di Trento e di Bolzano.

2. Le norme impugnate e i parametri evocati dalle ricorrenti

Le censure sollevate dalle Regioni sono essenzialmente rivolte a due gruppi di norme dell'art. 1, legge n. 145 del 2018: il primo interessa l'indennità di risultato dei dirigenti degli enti del Servizio sanitario nazionale (commi 865 e 866); il secondo riguarda la possibilità per il 2019 di ricorrere ad anticipazioni di liquidità e di stanziare uno specifico accantonamento in bilancio denominato "Fondo di garanzia debiti commerciali", rivolto a tutte le PA diverse dallo Stato che non adottano la contabilità economico-finanziaria (commi 859, 862, 863)¹⁹.

2.1 Il 30% dell'indennità di risultato dei dirigenti del SSN commisurata ai ritardi di pagamento

Con riferimento al primo gruppo di censure (che accomunano i ricorsi della Regione Lazio e delle P.A. di Trento e di Bolzano) il comma 865 dispone che le Regioni e le Province autonome, nei casi in cui gli enti del Servizio sanitario nazionale non rispettino i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, devono «integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato». La quota dell'indennità condizionata a tale obiettivo non può essere inferiore al 30 per cento e il riconoscimento di tale quota viene rapportato ai giorni di ritardo registrati nonché alla riduzione del debito commerciale residuo.

Sempre ai sensi del comma 865, la corresponsione della quota di indennità di risultato legata ai tempi di pagamento viene negata per intero «qualora l'ente sanitario registri ritardi superiori a sessanta giorni oppure in caso di mancata riduzione di almeno il 10 per cento del debito commerciale residuo»²⁰. Qualora, invece, l'ente sanitario registri ritardi compresi fra trentuno e sessanta giorni, tale quota è riconosciuta per la metà; in caso di ritardi compresi fra undici e trenta

¹⁹ La Regione Lazio, la P.A. di Trento e la Regione Siciliana avevano impugnato anche il comma 857 che però nelle more del giudizio di costituzionalità è stato abrogato – senza trovare applicazione medio tempore – dall'art. 50, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 124 "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili". Tale *ius superveniens*, ritenuto soddisfacente dalle ricorrenti, ha portato alla cessazione della materia del contendere, cfr. *cons. dir.* 4.

²⁰ Art. 1, comma 865, l. 145 del 2018 [enfasi nst].

giorni è riconosciuta per il 75 per cento; in caso di ritardi compresi fra uno e dieci giorni tale quota è riconosciuta per il 90 per cento²¹.

Le censure sollevate nei confronti di questa norma si sviluppano lungo tre direttrici principali: a) la violazione della competenza regionale e conseguentemente la violazione del principio di leale collaborazione (artt. 117, commi terzo e quarto, Cost. e artt. 5 e 120 Cost.); b) la violazione della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma terzo); c) la violazione del principio di proporzionalità quanto alle misure “sanzionatorie”²² o “di garanzia”²³ introdotte dal comma 866 (artt. 3, 97 e 118 Cost.).

Quanto al primo profilo, le Regioni sostanzialmente lamentano la violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione di alcuna procedura concertativa, ritenuta dalle ricorrenti necessaria poiché il c. 865 intersecherebbe diverse materie di competenza concorrente (coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute) e residuale (organizzazione amministrativa regionale, organizzazione e funzionamento della regione) senza che sia possibile individuarne una prevalente.

La Corte costituzionale, consapevole che nel tempo la giurisprudenza in materia di pubblico impiego non è sempre stata lineare²⁴, svolge in questo frangente un’attenta opera di inquadramento della disciplina impugnata – secondo i tre canoni tradizionali “oggetto”, “ratio” e “finalità”²⁵ – fugando i dubbi di legittimità paventati dalle ricorrenti.

Quanto all’oggetto, le norme di cui al comma 865, a dispetto dell’auto-qualificazione compiuta dal legislatore in termini di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, attengono a «*i singoli contratti di lavoro dei direttori generali e dei direttori amministrativi degli enti sanitari delle regioni e delle Province autonome, che ricadono, in quanto tali, nell’ambito dell’ordinamento civile*»²⁶ di cui all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. La fonte di riferimento al riguardo è, infatti, l’art. 3-bis, comma 8, del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 che inquadra il rapporto di lavoro del direttore generale, del direttore amministrativo

²¹ *Ibidem*.

²² Secondo la lettura prospettata dalla Regione Siciliana, cfr. reg. ric. n. 38/2019.

²³ Secondo la lettura fornita dall’Avvocatura di Stato, cfr. Atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri, Diritto, 2.1 e 2.3, CT 10832/19-345, depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 10 aprile 2019.

²⁴ Cfr. C. PADULA, *Il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni in materia di pubblico impiego*, in *federalismi.it*, 8 novembre 2017.

²⁵ *Ex multis*, sentt. n. 94 e 246 del 2018.

²⁶ Corte cost., Sent. n. 78 del 2020, *cons. dir.*, 5.3.

e del direttore sanitario nell'ambito del diritto privato, essendo il loro contratto stipulato in osservanza delle norme del titolo terzo, libro quinto, del codice civile²⁷.

Sempre a fondamento di questa ricostruzione, con una precisione chirurgica la Corte procede poi a smontare anche il paragone con il precedente sulla legge Madia (sent. n. 251 del 2016). In quel caso – evocato da alcune ricorrenti a sostegno del necessario ricorso alla leale collaborazione – la Corte costituzionale aveva riscontrato la presenza di un inestricabile intreccio di competenze statali e regionali perché la disciplina statale oggetto di censura «*coinvolgeva precipui aspetti pubblicistici della dirigenza sanitaria*»²⁸: si trattava, infatti, della delega atta a riformare l'intero settore della dirigenza pubblica, in cui lo Stato fissava norme anche dettagliate incidenti sia sui profili privatistici del pubblico impiego che su profili pubblicistici e intersecando molte materie concorrenti e residuali²⁹. Caso diverso è quello attuale, in cui una norma di dettaglio incide solo sulla composizione di una parte dell'indennità di risultato del dirigente del Ssn.

Dirimente appare, infine, per l'inquadramento dell'ambito oggettivo di riferimento, l'affondo sul recente d.lgs. n. 171 del 2016 in materia di dirigenza sanitaria³⁰. Richiamato dalla Regione Lazio a sostegno delle proprie censure³¹, l'art. 2, comma 3, d.lgs. 171 del 2016 nelle mani del Giudice delle leggi diventa una sorta di *boomerang* che conferma la competenza statale. La norma evocata, infatti, stabilisce che i criteri e le procedure per valutare e verificare l'attività dei Direttori generali sono stabiliti con un accordo sancito in sede di Conferenza permanente per i Rapporti Stato-Regioni tenendo conto non solo degli "obiettivi di salute e di funzionamento stabiliti dalla programmazione regionale" (*lett. a*), ma anche "degli ulteriori adempimenti previsti dalla legislazione vigente" (*lett. d*). Ed è proprio all'interno di questa ultima fattispecie che si può fin d'ora far rientrare la disposizione prevista dall'art. 1, comma 865, l. 145 del 2018.

Anche con riferimento alla *ratio* della disposizione impugnata, la Corte osserva che essa, incidendo sul trattamento economico dei dirigenti, mediante la previsione di una disciplina speciale e dettagliata dell'indennità di risultato rapportata ai tempi di pagamento, non possa che essere ascritta alla materia "ordinamento

²⁷ D. lgs. n. 502 del 1992, "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421".

²⁸ Corte cost., sent. n. 78 del 2020, *cons. dir.* 5.3.

²⁹ La norma impugnata è l'art. 11, comma 1, legge 7 agosto 2015, n. 124 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", G.U. Serie Generale n. 187 del 13-08-2015. Cfr. anche la ricostruzione del quadro delle competenze in Corte cost., sent. n. 251 del 2016, *cons. dir.* 4.2.1.

³⁰ D. lgs. 4 agosto 2016, n. 171 "Attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lett. p), legge 7 agosto 2015, n. 124".

³¹ Cfr. Ricorso Regione Lazio, Reg. ricorsi n. 36 del 2019, *diritto*, I, punto 4.

civile”, come confermato peraltro anche da una recente e piuttosto lineare giurisprudenza, sia in relazione alle regioni ordinarie (sentt. nn. 153 del 2015³², 196 del 2018 e 146 del 2019) che per le autonomie speciali (sent. n. 138 del 2019)³³.

Quanto poi alla individuazione della finalità della norma impugnata, la Corte svolge una precisazione importante perché riconosce che la norma impugnata riguarda un aspetto retributivo di natura privata, ma è utilizzata «*per realizzare in via mediata una finalità che è, questa sì, riconducibile al coordinamento dinamico della finanza pubblica, in quanto diretta a “riorientare” la spesa pubblica (sentenza n. 272 del 2015) verso il rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE e dalla pertinente legislazione nazionale*»³⁴.

In questa pronuncia dunque la Corte costituzionale sviluppa quel recente filone giurisprudenziale che riconosce e avvalorata la finalità di coordinamento della finanza pubblica inteso non come contenimento ma in termini “positivi”, come un coordinamento “per obiettivi”, che mira cioè a orientare l’azione degli enti territoriali al rispetto degli impegni che lo Stato ha assunto in sede europea. Il vero

³² In questo caso, relativo alla misura statale che imponeva anche alle Regioni di adottare per i dipendenti regionali lo stesso limite contributivo fissato per il personale dello Stato, la Corte costituzionale ha precisato che «*l’impugnata misura di contenimento finanziario non ricadrebbe in alcun caso, come invece reputa la Regione [Campania], in una materia di competenza regionale. Questa Corte ha più volte statuito che il trattamento economico dei dipendenti pubblici va ricondotto alla materia dell’«ordinamento civile», prevalendo quest’ultimo ambito di competenza su ogni tipo di potestà legislativa delle Regioni, e quindi anche sulle attribuzioni fatte valere, nella sua impugnazione, dalla Regione ricorrente in materia di organizzazione amministrativa (sentenza n. 19 del 2013), nonché in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 225 del 2013)*», sent. n. 153 del 2015, *cons. dir. 3*.

³³ Nei casi richiamati (sentt. nn. 196 del 2018, 138 del 2019 e 146 del 2019) le Regioni avevano a diverso titolo: istituito il ruolo della vice dirigenza stabilendone la relativa retribuzione (Liguria); destinato una quota di avanzo di amministrazione ai dirigenti sottoforma di indennità di direzione e coordinamento (P.A. di Trento e di Bolzano); istituito un trattamento economico accessorio per il personale regionale (Campania). In tutti i casi la Corte costituzionale ha riconosciuto l’illegittimità delle disposizioni di legge regionale impuginate per violazione della competenza esclusiva statale in materia di “ordinamento civile”. Su questa trilogia di pronunce, accomunate dall’essere tutte originate da ricorsi delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in sede di giudizio sul rendiconto, per parametri non attinenti direttamente all’equilibrio dei bilanci, sia consentito un rinvio a M. BERGO, *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti*, in *federalimi.it*, n. 19/2019.

³⁴ Corte cost., sent. n. 78 del 2020, *cons. dir. 5.3*.

coordinamento infatti – ricordando la celebre definizione gianniniana – rifugge la gerarchia e fa salva l'autonomia dei soggetti coordinati³⁵.

Viene dunque superata l'obiezione delle regioni e delle province autonome secondo le quali il coordinamento finanziario così perseguito avrebbe travalicato i limiti delle norme di principio, fissato dall'art. 117, terzo comma, comprimendo illegittimamente l'autonomia degli enti stessi.

Riconosce, infatti, la Corte che *«l'autonomia regionale e provinciale [...] non è svuotata o intaccata nel suo nucleo essenziale [...] ma solo limitata»* poiché la quota di indennità di risultato parametrata ai tempi di pagamento è *«circostritta alla percentuale del 30 per cento, senza incidere su quella restante»*³⁶.

Anche in riferimento al secondo parametro invocato, pertanto, la Corte giunge ad escludere che *«il legislatore statale abbia abusato del mezzo (la norma di dettaglio) per perseguire un determinato fine [...] riconducibile nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica»*. Tale fine è perseguito dallo Stato *«attraverso l'utilizzo, prevalente e non eccessivamente invasivo»* della propria competenza in materia di ordinamento civile.

Infine, quanto alla violazione del canone della proporzionalità della norma introdotta, la Corte costituzionale svolge un test attento e rigoroso che confronta accuratamente la disciplina oggetto di censura con la fattispecie dichiarata illegittima dalla sentenza n. 272 del 2015, evocata dalle ricorrenti a sostegno delle proprie argomentazioni.

Nel caso di cui alla sent. n. 272 del 2015, la sanzione prevista – e dichiarata illegittima dalla Corte – prevedeva che in caso di mancato rispetto anche minimo dei termini di pagamento, scattasse il blocco totale delle assunzioni, con una completa compressione dell'autonomia regionale in materia. Inoltre, tale misura *«finiva per penalizzare maggiormente quelle Regioni che avevano virtuosamente ridotto la propria spesa per il personale, impedendo ad esse di potenziare la propria dotazione di personale anche quando questa fosse stata funzionale proprio a rispondere al problema dei tardivi pagamenti»*³⁷.

³⁵ Sia consentito un rinvio a M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica. Tra armonizzazione e accountability*, ed. sc. 2018, p. 20 e ss. in cui viene riportata la celebre definizione di Giannini sul coordinamento, (M.S. GIANNINI, *Intervento*, in AA. VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali*, Atti del VII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione – Varenna, 17-20 settembre 1959, Milano, 1961, p. 114) secondo la quale *«nell'interno di un ministero, di un corpo organizzato, di un qualsiasi organismo amministrativo la cui formula organizzatoria sia quella della gerarchia, coordinamento non vi può essere; chi è a capo dell'ente o dell'organo dà (...) ordini, non dei coordini»*.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Sent. n. 78 del 2020, *cons. dir.* 5.3.1.

La norma di cui all'art. 1, comma 865, l. 145 del 2018, invece, supera il test di proporzionalità per almeno quattro ragioni – individuate dalla Corte – a cui se ne può aggiungere anche una quinta, che sembra emergere fra le righe.

Innanzitutto, la misura non si applica indistintamente a tutte le regioni (e quindi non prescinde – come invece è spesso avvenuto sulle misure di carattere lineare - dalla distinzione tra enti virtuosi e non) ma solo nelle ipotesi in cui gli enti sanitari registrino dei ritardi nei pagamenti; in secondo luogo, l'applicazione della misura viene graduata in proporzione al tempo di ritardo e alla quota di debito pregresso smaltito; in terza istanza l'autonomia regionale non viene svuotata ma solo limitatamente circoscritta, lasciando alla discrezione della regione il 70 per cento dell'indennità per la remunerazione del complesso degli altri obiettivi assegnati al dirigente. In quarto luogo, la mancata considerazione della causa dei ritardi – evocato da una ricorrente sull'onda lunga della sentenza n. 272 del 2015 – non ha trovato il *placet* della Consulta, che ha precisato come nel caso di specie tale valutazione non possa essere conferente, dato il «limitato impatto» della norma censurata sull'autonomia regionale³⁸. Non si possono ritenere così violati i principi di buon andamento, differenziazione e adeguatezza, come invece sostenuto dalla ricorrente.

Un quinto elemento sembra abbia contribuito al superamento del test di proporzionalità, ed è il riferimento alla grave situazione del nostro Paese di fronte all'Unione europea per il ritardo nei pagamenti³⁹. Come precisato dall'Avvocato di Stato in tutti gli atti di costituzione relativi ai ricorsi in oggetto, lo Stato è il responsabile della piena attuazione delle norme previste dalla direttiva 2011/7/UE da parte delle «oltre 22 mila pubbliche amministrazioni operanti nel mercato economico»⁴⁰.

In questa prospettiva, le misure adottate con la legge di bilancio n. 145 del 2018 non solo devono necessariamente essere rivolte alla generalità degli enti, ma sono anche sottratte alla discrezionalità degli stessi quanto ai tempi di pagamento. Se il legislatore avesse attribuito un margine di apprezzamento agli enti territoriali sui termini di pagamento, come rivendicato da alcune ricorrenti, sarebbe risultata vana la *ratio* stessa della misura introdotta, che è invece di far rispettare proprio i termini tassativi fissati dalle fonti europee.

In altri termini, sembra molto plausibile che il test di proporzionalità condotto dal Giudice delle leggi abbia implicitamente ponderato anche le due procedure di

³⁸ In tre occasioni la Corte ha ribadito che l'intervento oggetto di censura comporta un «limitato obbligo» e un «impatto limitato» per l'autonomia regionale (cfr. sent. n. 78 del 2020, cons. dir. 5.3.1 e 5.4.1).

³⁹ E che emerge fra le righe dell'ultimo capoverso sent. n. 78 del 2020, cons. dir. 5.3.1.

⁴⁰ Cfr. Atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri, *Diritto*, 1.1, CT 10837/19-345, depositato presso la Cancelleria della Corte costituzionale il 10 aprile 2019.

infrazione per ritardo sui pagamenti che incombono sul nostro ordinamento, di cui – come visto *supra*, sub par. 1 – la n. 2014/2143 si è conclusa nelle more del giudizio di costituzionalità con una condanna per l'Italia.

2.2 L'obbligo di rendicontazione al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali

Per rafforzare la cogenza della disposizione di cui al comma 865, il comma successivo della legge 145 del 2018, art. 1, c. 866, impone alle Regioni di trasmettere al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali una relazione relativa non solo all'applicazione delle misure introdotte, ma soprattutto agli esiti registrati in termini di riduzione dei tempi di pagamento e dei debiti commerciali scaduti⁴¹. Per le Regioni ordinarie, tale trasmissione «*costituisce adempimento*» ai fini della erogazione della quota premiale di finanziamento del fondo sanitario condizionata alla positiva verifica degli adempimenti regionali⁴².

In proposito, il Giudice delle leggi fornisce una interpretazione della norma atta a fugare i dubbi di legittimità paventati dalla Regione Lazio, laddove riteneva che condizione ai fini dell'erogazione della quota premiale fosse il riconoscimento agli amministratori della quota di indennità di risultato, ossia il raggiungimento degli obiettivi. Precisa la Corte: «*ciò che costituisce adempimento regionale è, in base alla norma impugnata, unicamente la mera trasmissione della relazione, non il raggiungimento dell'obiettivo*» che invece viene considerato adempimento regionale ai fini e per gli effetti della erogazione della quota premiale del finanziamento statale al SSN già dall'art. 41, comma 4, d.l. n. 66 del 2014, come convertito⁴³.

⁴¹ Tavolo previsto dall'art. 12 dell'intesa tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, del 23 marzo 2005, pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 105 del 7 maggio 2005.

⁴² Ossia «ai fini e per gli effetti dell'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191», che consente l'erogazione anticipata del finanziamento del S.S.N. a cui concorre ordinariamente lo Stato, nella misura del 3% e del 2% del suddetto finanziamento (rispettivamente per le regioni che accedono all'erogazione nella misura del 97 per cento e per quelle che accedono all'erogazione nella misura del 98 per cento ovvero in misura superiore), «a seguito dell'esito positivo della verifica degli adempimenti previsti dalla normativa vigente e dalla presente legge». Le regioni speciali e le PP. AA. invece non sono destinatarie di questa disposizione poiché queste ultime finanziano i rispettivi servizi sanitari senza partecipare al Fondo sanitario nazionale.

⁴³ Art. 41, comma 4, d.l. 66 del 2014 «*Le regioni, con riferimento agli enti del Servizio sanitario nazionale, trasmettono al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali [...] una relazione contenente le informazioni di cui al comma 1 e le iniziative assunte in caso di superamento dei tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente. La trasmissione della relazione e l'adozione da parte degli enti delle misure idonee e congrue eventualmente*

In considerazione della finalità del comma 866, la Corte ritiene che giustamente il legislatore statale l'abbia qualificata come ricadente nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Le norme di dettaglio ivi contenute non ostano, infatti, a tale qualificazione poiché come confermato da una consistente giurisprudenza, per raggiungere la finalità del coordinamento della finanza pubblica la competenza statale può non esaurirsi «*con l'esercizio del potere legislativo, ma implica anche "l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo"*» (sentenza n. 376 del 2003; in senso conforme, sentenze n. 112 del 2011, n. 57 del 2010, n. 190 e n. 159 del 2008)⁴⁴.

Il precedente così richiamato potrebbe essere letto come una rievocazione della stagione del coordinamento di dettaglio e pervasivo – avallato dalla giurisprudenza degli anni più critici della crisi finanziaria – che ha in molte occasioni fortemente compreso l'autonomia territoriale, giustificando gli interventi statali con l'esigenza di garantire la stabilità dei conti pubblici⁴⁵.

Nel caso di cui alla l. 145 del 2018, invece, la Corte costituzionale a più riprese puntualizza non solo che gli obblighi imposti all'autonomia delle regioni sono assolutamente «*limitati*», dimostrando di non essere indifferente alle istanze delle regioni; ma ricorda anche che le prescrizioni introdotte dalle disposizioni impugnate «*si giustificano in presenza di una situazione patologica, ossia quando gli*

necessarie a favorire il raggiungimento dell'obiettivo del rispetto della direttiva europea sui tempi di pagamenti costituisce adempimento regionale, ai fini e per gli effetti dell'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, prorogato, a decorrere dal 2013, dall'articolo 15, comma 24, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135». La differenza fra questa norma e quella di cui all'art. 1, comma 866, l. 145 del 2018 sta proprio nel contenuto della relazione: il d.l. 66 del 2014 lasciava ampia discrezionalità alle regioni sulle misure da adottare «*eventualmente necessarie*» al rispetto dei tempi fissati dalla direttiva UE; il comma 866 specifica che le misure da adottare per favorire il rispetto dei termini di pagamento sono quelle fissate dal comma 865, che si connotano evidentemente per una maggiore coerenza, alla luce delle considerazioni svolte *supra* sub 2.1.

⁴⁴ Sent. n. 229 del 2011, *cons. dir.* 3.1, così ripresa anche dalla sent. n. 78 del 2020.

⁴⁵ Basti richiamare in questa prospettiva la sentenza n. 219 del 2013, in materia di poteri sanzionatori relativi agli enti territoriali, in cui la Corte ha precisato che l'autonomia finanziaria e organizzativa delle Regioni è «*recessiva*» rispetto alla competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, finalizzata all'adozione di «*misure necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale e costituenti principi fondamentali della materia*», Considerato diritto, 14.4. Su questo sia consentito un rinvio a M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale*, cit., spec. pp. 81-90.

enti del SSN non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione nazionale, a loro volta richiesti da fonti europee»⁴⁶.

Peraltro, impropriamente la ricorrente richiama la giurisprudenza sul coordinamento “di dettaglio”, che da costante giurisprudenza è ammesso alle due condizioni: temporaneità e margine di autonomia comunque riservato agli enti territoriali. Nel caso di cui alla norma impugnata, invece, non è prevista una limitazione della spesa, ma solo una riduzione della quota del finanziamento premiale, la quale peraltro era già condizionata al rispetto dei tempi di pagamento, come previsto dal richiamato art. 41, comma 4, d.l. n. 66 del 2014.

Nel caso di cui al comma 866, dunque, il fine del coordinamento finanziario, *rectius* della stabilità finanziaria, viene perseguito attraverso una misura dal carattere incentivante/dissuasorio in capo al responsabile amministrativo, perché nello svolgimento delle sue funzioni sia orientato a una programmazione efficiente della spesa, che porti l'ente ad assumere obbligazioni solo se la loro esigibilità è coerente con l'effettiva disponibilità di cassa.

2.3 Le anticipazioni di liquidità e il Fondo di garanzia debiti commerciali

Per rafforzare le misure di sostegno agli enti territoriali in vista del rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla direttiva 2011/7/UE, le norme di cui all'art. 1, commi 859, 862 e 863 – oggetto del ricorso della Regione Siciliana – impongono alle pubbliche amministrazioni a partire dal 2021 di stanziare in bilancio un accantonamento denominato “fondo di garanzia debiti commerciali” se nell'esercizio precedente hanno presentato un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non rispettoso dei termini fissati dall'art. 4 del d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 (Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali)⁴⁷.

L'importo dell'accantonamento è graduato in percentuale crescente in relazione all'entità del ritardo registrato nell'anno precedente ed è riferito allo stanziamento della spesa prevista per acquisto di beni e servizi, per un importo pari al: 1% per ritardi compresi tra 1 e 10 giorni; 2% per ritardi compresi tra 11 e 30 giorni; 3% per ritardi compresi tra 31 e 60 giorni; 5% in caso di mancata riduzione del 10 per cento del debito commerciale residuo *oppure* per ritardi superiori a 60 giorni; analogo obbligo è previsto se il debito commerciale residuo dell'ente non si sia ridotto di almeno il 10 per cento nei due anni precedenti.

⁴⁶ Sent. n. 78 del 2020, *cons. dir.* 5.4.1.

⁴⁷ Inizialmente destinate a divenire operative nel 2020, tali disposizioni sono state differite al 2021 dall'art. 1, comma 854, lettera a), della legge 27 dicembre 2019, n. 160 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”.

Nel corso dell'esercizio, l'accantonamento al predetto fondo deve essere poi adeguato alle eventuali variazioni di bilancio relative agli stanziamenti della spesa per acquisto di beni e servizi. Sul fondo così stanziato non è possibile disporre impegni e pagamenti, mentre è previsto che a fine esercizio esso confluisca nella quota libera del risultato di amministrazione.

La Regione Siciliana ha sostenuto che le disposizioni contenute in questi commi siano in contrasto con il principio di proporzionalità poiché non terrebbero in alcuna considerazione la causa del ritardo (anche in questo caso viene proposto il confronto con il precedente della sent. n. 272 del 2015).

Tale violazione si risolverebbe da un lato in una lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, dal momento che l'obbligo di accantonamento determinerebbe l'indisponibilità di risorse finanziarie, con effetti negativi sugli equilibri del bilancio regionale per via delle criticità che si riscontrerebbero in sede di formulazione del bilancio e di programmazione della spesa regionale. Al contempo, la norma impugnata produrrebbe una illegittima compressione dell'autonomia regionale in materia di organizzazione amministrativa, rivelandosi in contrasto anche con l'art. 97, secondo comma, Cost.

Con riferimento alle doglianze così prospettate, la Corte costituzionale procede ad inquadrare in primo luogo la disciplina contestata all'interno dell'ambito materiale di riferimento, sempre secondo i tre criteri dell'oggetto, della *ratio* e della finalità.

Quanto all'oggetto, le norme impuginate – prevedendo l'obbligatoria istituzione di uno specifico fondo quando l'ente non rispetti i tempi di pagamento o non riduca a sufficienza lo stock di debiti commerciali – riguardano il bilancio di previsione delle amministrazioni pubbliche che adottano la contabilità finanziaria e pertanto rientrano senza dubbio nella competenza statale esclusiva di armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost).

La Corte precisa che, così intese, le norme di cui all'art. 1, commi 859, 862 e 863, l. n. 145 del 2018 «*integrano il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e, in particolare, l'art. 42 disciplinante appunto il risultato di amministrazione e le destinazioni della quota libera dell'avanzo*»⁴⁸.

⁴⁸ Sent. n. 78 del 2020, *cons. dir.* 6.6. Peraltro, va rilevato che tale inquadramento materiale consente di considerare le disposizioni in oggetto come norme interposte in materia di contabilità regionale, la cui eventuale violazione potrebbe riflettersi anche in una lesione dell'art. 81, terzo comma, Cost. Così intesa, tale norma rende manifesto il nesso intercorrente fra il concetto di equilibrio di bilancio e il principio della copertura delle spese, valorizzando così la funzione del bilancio come "bene pubblico" (sent. n. 164 del 2016) in considerazione del carattere pubblico degli scopi che il bilancio è chiamato a

La ratio di queste disposizioni è «*ravvisabile nell'esigenza di sopperire alla incapacità dell'ente di coordinare l'assunzione di obbligazioni (legittimamente iscritte in bilancio) con la effettiva disponibilità della liquidità necessaria al loro pagamento*»⁴⁹ nei termini di legge. Pertanto, la loro finalità è riconducibile al coordinamento della finanza pubblica, come emerge anche dalla lettura d'insieme delle disposizioni impugnate. La Corte ricorda, infatti, che esse «*si raccordano con quelle che la stessa legge n. 145 del 2018 ha introdotto (nei commi da 849 a 856 dell'art. 1) al fine di ampliare nel 2019, per le amministrazioni pubbliche in ritardo nei pagamenti, la possibilità di conseguire anticipazioni di liquidità da destinare a tale specifico utilizzo*»⁵⁰.

La lettura combinata di queste norme porta a confutare che il Fondo di garanzia debiti commerciali integri una lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, come sostenuto dalla ricorrente. Piuttosto ne consente la valorizzazione.

Così strutturato, infatti, il Fondo rappresenta una soluzione «*contabile e gestionale*» atta «*a consentire all'amministrazione di disporre di liquidità necessaria a velocizzare i pagamenti delle proprie obbligazioni commerciali e a ridurre la relativa voce di debito residuo*», in tutti i casi patologici di ritardi dei pagamenti. E i casi patologici di regola sono proprio la conseguenza del mancato coordinamento fra la programmazione, l'impegno delle proprie obbligazioni, e la disponibilità di cassa necessaria alle previste scadenze di pagamento.

In questa prospettiva, il meccanismo approntato favorisce il buon andamento della P.A., poiché «*impedisce di effettuare impegni di spesa e pagamenti a valere sulle somme accantonate nel fondo; ciò fa sì che a fine esercizio le relative economie di spesa rifluiscono nella quota libera del risultato di amministrazione e l'ente può utilizzare la giacenza di cassa in tal modo formatasi per pagare i debiti arretrati*»⁵¹.

Le norme impugnate non comportano perciò alcuna limitazione all'autonomia finanziaria della regione, piuttosto esse mirano a riorientare la spesa per favorire il buon andamento della P.A., attraverso pagamenti rapidi alle imprese, sia a tutela

perseguire. Cfr., in questo senso, *ex multis*, A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3/2018; C. BUZZACCHI, *Il controllo di legalità finanziaria a garanzia del principio democratico e della responsabilità di mandato*, in *Riv. Corte conti*, 2019, n. 6, 32; E. CAVASINO, *La dimensione costituzionale del "diritto del bilancio". Un itinerario di giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n. 196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019*, in *Diritto & Conti*, 1/2019.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*. La Corte ricorda poi che per la stessa finalità la legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 556, legge n. 160 del 2019), ha previsto anche per il 2020 analoghe anticipazioni di liquidità con disposizioni del medesimo contenuto, la cui disciplina è stata inserita nell'art. 4, d.lgs. n. 231 del 2002.

⁵¹ Sent. n. 78 del 2020, *cons. dir.* 6.6.1.

della concorrenza, sia a tutela della sana gestione delle risorse pubbliche, il che ha dirette ricadute anche sull'erogazione delle prestazioni connesse ai diritti fondamentali.

La Corte, infatti, ricorda che, il fondo di garanzia, oltre a indurre l'ente a conseguire liquidità di cassa utile a velocizzare i pagamenti commerciali, «*realizza anche l'ulteriore e indiretto effetto positivo di ridurre l'esposizione dell'amministrazione a titolo di interessi passivi sui pagamenti tardivi [che] possono assumere dimensioni non trascurabili; pertanto, la loro diminuzione consente all'ente di recuperare risorse da destinare ad attività istituzionali*»⁵².

3. Uno sguardo d'insieme

La ricchezza di questa pronuncia si può cogliere soprattutto sul fronte dei rapporti finanziari Stato-Regioni.

Si può, infatti, rilevare che la pronuncia n. 78 del 2020 ripropone una valenza virtuosa del coordinamento finanziario dello Stato sugli enti territoriali, di *bacheletiana* memoria, che pervade pressoché tutte le norme oggetto di scrutinio, in cui il coordinamento è impiegato alternativamente come mezzo e come fine.

In questo senso – come visto *sub* 2.1 – la norma che rapporta una quota dell'indennità di risultato dei dirigenti del SSN ai ritardi di pagamento (c. 865, riconducibile all'ordinamento civile) rappresenta il mezzo per garantire la “finalità” di coordinamento della finanza pubblica, ossia per favorire una gestione dei pagamenti tempestiva, nel rispetto dei termini stabiliti dall'Unione europea e recepiti nel nostro ordinamento.

La norma che condiziona l'erogazione della quota premiale del FSN (c. 866) alla trasmissione della relazione sugli adempimenti e sugli esiti di cui al comma precedente rappresenta un principio di coordinamento finanziario impiegato come mezzo per garantire il fine del buon andamento della pubblica amministrazione. Infine, la norma che impone l'accantonamento al “Fondo di garanzia debiti commerciali” usa l'armonizzazione contabile per ottenere “direttamente” il fine del coordinamento finanziario, e “indirettamente” per favorire una composizione di bilanci territoriali tendenzialmente in equilibrio.

In nessun caso il coordinamento dello Stato è sfociato in una compressione illegittima dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, poiché *in primis* gli enti c.d. virtuosi, che riescano a garantire i pagamenti nei termini di legge sono automaticamente esclusi dall'applicazione delle misure oggetto di impugnative. Lo scaglionamento previsto, poi, sia quanto all'erogazione dell'indennità di risultato, che per gli accantonamenti al fondo, riflette il coordinamento “graduale” o “per

⁵² Sent. n. 78 del 2020, *cons. dir.* 6.6.1.

obiettivi” attuato dallo Stato, mirato cioè a meglio indirizzare l’autonomia degli enti territoriali.

La nota dominante di questa pronuncia riporta alle primissime osservazioni elaborate da Giannini e Bachelet sul coordinamento, che meritano di essere riprese.

Secondo Giannini, il coordinamento consiste in «una figura organizzatoria in cui un disegno operativo che viene elaborato evidentemente da un organo competente, viene imposto a delle istanze tra loro indipendenti», quindi «se le istanze non sono indipendenti, non si ha coordinamento ma si hanno altre forme»⁵³.

Bachelet, che ha condotto per primo un’ampia sistematizzazione su questo tema, ha descritto il coordinamento come la «manifestazione tipica di una società democratica e pluralistica, che intende ottenere l’armonico orientamento di individui, gruppi, istituzioni verso fini determinati, senza però annullare la libertà o l’iniziativa di tali individui, gruppi o istituzioni»⁵⁴. Secondo Bachelet, dunque, il coordinamento va di pari passo e si implica vicendevolmente con l’autonomia, soprattutto rappresenta «le tecniche che consentono di ottenere finalità comuni senza sopprimere o senza troppo largamente condizionare l’autonomia dei soggetti coinvolti»⁵⁵.

Tali approdi dottrinari – di assoluta pertinenza e attualità – indicano che il coordinamento dovrebbe costituire uno strumento in grado di organizzare la complessità sociale, favorendo la partecipazione e l’espressione autonoma degli enti dell’ordinamento e non privando gli enti coordinati di tale indipendenza, poiché il coordinamento non potrebbe mai debordare in gerarchia.

Ed è proprio questa la concezione di coordinamento finanziario che sembra emergere dalla sentenza n. 78 del 2020: legittimo il coordinamento dello Stato che valorizza l’autonomia dei soggetti coordinati, non certo quello che si traducesse in una loro sopraffazione⁵⁶.

⁵³ M.S. GIANNINI, *Intervento*, in AA. VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali (Atti del VII Convegno di studi di scienza dell’amministrazione – Varenna, 17-20 settembre 1959)*, Milano, 1961, p. 114.

⁵⁴ V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enc. Dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1982, p. 630 ss.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Non è un caso che le teorie e il dibattito sorti intorno al tema del coordinamento amministrativo abbiano contribuito all’individuazione di un “principio cooperativo di risultato”, di natura prettamente collaborativa, fornendo le basi per l’elaborazione giurisprudenziale del principio di “leale collaborazione”. Anche su questo, sia consentito un rinvio a M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale*, op. cit., pp. 34 ss.