

Corte costituzionale: il sistema sanitario non è un'azienda privata, la salute non è subordinata all'equilibrio finanziario

iacostituzione.info/index.php/2020/07/25/corte-costituzionale-il-sistema-sanitario-non-e-unazienda-privata-la-salute-non-e-subordinata-alleguilibrio-finanziario/

25 Luglio 2020

di **Camilla Buzzacchi**

In occasione di un giudizio su una materia di natura apparentemente solo tecnica, riguardante i meccanismi contabili relativi agli ammortamenti, la Corte costituzionale ha ancora una volta colto l'occasione per dare risalto alle finalità di fondamentale importanza del Servizio sanitario pubblico, e delle tipologie di spesa che esso deve in ogni caso garantire.

Può essere pertanto interessante riprendere alcuni passaggi argomentativi della sent. 157/2020 appena adottata...con la quale il giudice costituzionale ha deciso in relazione ad un ricorso di una sezione regionale della Corte dei conti, che contestava le particolari regole contabili che valgono per gli enti del sistema sanitario pubblico e che si allontanano dal regime invece applicabile alle aziende private.



La sezione di controllo contabile della Regione Campania ha infatti impugnato, nel corso della verifica svolta sui bilanci dell'Azienda sanitaria locale (ASL) di Caserta, una disposizione della normativa del 2011 sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle istituzioni territoriali – l'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 – che ammette, per gli enti del Servizio sanitario nazionale (SSN), un regime derogatorio dell'ammortamento pluriennale rispetto alla ordinaria disciplina civilistica, che è rappresentata dagli artt. 2426 e seguenti del Codice civile. Secondo il ricorrente, che è organo di controllo a cui la Corte costituzionale riconosce natura di autorità giurisdizionale, le modalità di sterilizzazione previste per gli enti di carattere sanitario divergerebbero dalla tecnica aziendalistica che emerge dai principi contabili del codice civile, che pretendono che la “sterilizzazione” dell'ammortamento sia ammessa solo nel caso in cui i contributi siano stati contabilizzati come passività. Al contrario, la disciplina del 2011 permette di contabilizzare tale componente come un elemento del patrimonio netto: l'incostituzionalità deriverebbe dall'«inconciliabilità logica di tale doppia parallela scelta tecnica che renderebbe insanabilmente non veritiero il valore del patrimonio netto finale, inteso come saldo capace di misurare gli equilibri effettivi di bilancio e i doveri di bilancio conseguenti, sia per l'ente del Servizio sanitario nazionale».

Un primo interesse della pronuncia è rappresentato dall'approfondita analisi che il giudice delle leggi propone in merito alla natura giurisdizionale della parte rimettente – una sezione regionale della Corte dei conti – che ormai da un paio di anni sta

assumendo i tratti di una questione critica per le amministrazioni territoriali. Sottoposte ai controlli di questi organi contabili per effetto del d.l. n. 174/2012 – disciplina che nel pieno della crisi economico-finanziaria ha ritenuto di rafforzare la vigilanza delle sezioni regionali nei confronti delle determinazioni finanziarie di Regioni, enti locali e anche enti del sistema sanitario – le istituzioni dotate di autonomia stanno assistendo dal 2018, a partire dalla sentenza n. 196, alla torsione dell'organo di controllo in organo legittimato a sollevare questioni di costituzionalità in via incidentale. La novità ha suscitato vivo dibattito, sia in sede di dottrina che in seno all'istituzione Corte dei conti, ma soprattutto genera resistenze da parte del sistema autonomistico, che teme di vedere ridimensionate le proprie prerogative costituzionalmente garantite.

Ma la posizione del giudice costituzionale, anche in questo frangente, è inequivocabile: richiamandosi alle precedenti pronunce nn. 60 del 2013 e nn. 39 e 40 del 2014, la Corte ribadisce l'obbligo, in capo all'ente controllato, di adottare i provvedimenti di modificazione del bilancio o del rendiconto necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio accertati a seguito dei controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti. La limitazione dell'autonomia effettivamente sussiste, ma legittimata dal «diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.».

E in più la Corte riconduce il sindacato sui bilanci degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, nonché la parifica dei rendiconti regionali, a quel complesso di controlli di legittimità-regularità, rispetto ai quali è poi riconosciuta ai soggetti controllati di tutelarsi in sede giurisdizionale: ciò consente di sostenere che l'attività delle sezioni regionali non è un procedimento giurisdizionale in senso stretto, e tuttavia «è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo».

Ancora una volta – come già avvenuto frequentemente negli ultimi due anni – la Corte avalla il ricorso in via incidentale di queste sezioni regionali, che espone in maniera significativa la gestione finanziaria delle autonomie territoriali ad un monitoraggio che può condurre a conseguenze molto severe: ne sono esempi recenti vicende della Regione Liguria o del Comune di Napoli, i cui programmi di spesa – evidentemente non solo sanitaria – hanno incontrato impreviste interdizioni, che sono state lette come pesanti lesioni del principio autonomistico. Per cui una prima osservazione che si può trarre è che le autonomie sono chiamate a prendere atto di tale evoluzione, e ad impostare la gestione finanziaria in maniera tale da non incorrere in giudizi dai quali posso derivare percorsi in sede giudiziale assai pregiudizievoli.

Ma il più evidente profilo di interesse della sent. n. 157 è quello che ruota intorno alle peculiarità del sistema di salute pubblica.

Il modello di riferimento, per il giudice contabile che si è rivolto alla Corte, sono le diverse metodologie derivanti dai principi contabili OIC, IAS/IFRS e IPSAS, compatibili con i principi della contabilità aziendale, che dovrebbe essere applicabile anche agli enti del Servizio sanitario nazionale: il mancato impiego di tali metodologie potrebbe determinare situazioni di squilibrio di bilancio e potrebbe condurre all'incapacità dei documenti contabili di fornire rappresentazioni veritiere e congrue della realtà. I conti degli enti del Servizio sanitario nazionale risulterebbero inattendibili e il risultato sarebbe, in ultima istanza, quello di un contrasto con i principi costituzionali di equilibrio di bilancio e di buon andamento.

Ma il giudice costituzionale accoglie invece le argomentazioni del Governo, che difende la piena conformità delle regole sulla sterilizzazione degli ammortamenti ai parametri costituzionali richiamati – gli artt. 81, 119 e 120 Cost. – ricordando le peculiarità che caratterizzano le modalità di finanziamento degli investimenti in campo sanitario e, soprattutto, dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Tali peculiarità giustificano una disciplina derogatoria in materia contabile per le aziende sanitarie pubbliche, che costituisce garanzia per l'erogazione proprio dei LEA.

E del resto la Corte costituzionale osserva che la norma che è stata censurata non è l'unica disposizione che introduce per gli enti del Servizio sanitario nazionale una regola speciale rispetto a quelle che disciplinano la contabilità tenuta dai soggetti economici privati: la peculiarità del Servizio sanitario nazionale può richiedere norme speciali in ragione della diversa finalità del servizio pubblico rispetto a quella dell'attività commerciale, le cui tecniche di redazione dei bilanci sono strettamente collegate allo scopo di lucro.

La finalità prevalente del sistema di sanità pubblica è quella di assicurare prestazioni legate a un bene di primaria rilevanza nell'ordinamento – la tutela della salute – e tale specificità può legittimare regimi di contabilizzazione a sé stanti. In particolare il sistema di assistenza sanitario è chiamato ad assicurare «le prestazioni indefettibili e le ulteriori prestazioni (nei limiti della sostenibilità) alle migliori condizioni qualitative e quantitative» e in tale prospettiva può essere ragionevole la contabilizzazione di contributi a fondo perduto, che si giustificano alla luce delle due tipologie di finanziamento caratteristiche del SSN: i contributi che sono destinati a finanziare indistintamente la spesa per l'erogazione dei LEA e, se sostenibili, ulteriori servizi sanitari; e i contributi in conto capitale, riservati all'acquisto di beni durevoli e alla realizzazione di infrastrutture.

Mentre il primo tipo di finanziamento viene gestito all'interno del bilancio dell'ente, il secondo, invece, rientra in un'ottica di programmazione più sbilanciata verso il centro, dal momento che coinvolge Stato, Regione ed ente: in questo contesto si individuano i progetti di investimento suscettibili di un'attuazione tendenzialmente uniforme in una prospettiva nazionale.

La disposizione della quale si è contestata la legittimità ricade in questo secondo ambito, e incide sui beni durevoli e sulle dotazioni infrastrutturali che sono sicuramente componenti rilevanti della produzione del Servizio sanitario nazionale: ma non rappresentano spese costituzionalmente obbligate, il cui finanziamento è inquadrato entro una più ampia programmazione coordinata, nella quale una logica di particolare favore verso gli enti erogatori può essere del tutto ammissibile.

Ben diversa è la filosofia che invece sta alla base del finanziamento dei LEA.

La decisione ha il merito di dare risalto all'intenzione del legislatore di riservare l'utilizzazione del fondo sanitario alle spese per i LEA e eventualmente ad altri servizi sanitari; e di lasciare, al contrario, alla programmazione nazionale e regionale la determinazione e l'impiego dei finanziamenti a fondo perduto per investimenti e acquisizioni di beni durevoli. I LEA non possono essere esposti all'andamento variabile della disponibilità delle risorse pubbliche, ma devono essere necessariamente assicurati: la loro compatibilità con le risorse non è lasciata a ponderazioni di disponibilità, perché la loro determinazione in sede normativa ne determina l'obbligatorietà, senza che variabili di varia natura – tanto meno finanziaria – possano condizionarla. Pertanto la dinamica dei rapporti tra patrimonio e conto economico, che è ovviamente prioritaria in ambito privatistico, diventa secondaria ed assume diversa rilevanza in ambito di sistema sanitario pubblico, soprattutto quando si verificano criticità nella funzionalità del sistema regionale.

La regola supposta incostituzionale permette proprio tale eventualità: gli enti sanitari sono autorizzati a utilizzare l'intero finanziamento della spesa corrente «per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, senza doversi fare carico del finanziamento degli investimenti, in quanto questi trovano la loro copertura in altre fonti».

Ancora una volta viene ricordata la centralità, e la specialità, del sistema pubblico a tutela della salute, le cui finalità sono tali da richiedere metodi contabili separati rispetto a quelli in uso nelle attività economiche dei privati. Anche profili contabili che sembrerebbero mere questioni tecniche diventano rilevanti – e addirittura costituzionalmente rilevanti – quando si considera l'attività a cui si riferiscono: se l'attività è di portata costituzionale, perché collegata al soddisfacimento di diritti primari, le regole contabili che si applicano al suo finanziamento sono suscettibili di deroghe o almeno di diversa applicazione rispetto a schemi di finanza aziendale, anche a costo di incidere sull'equilibrio di bilancio. Che da anni appare principio capace di sopravvivere altri – pur proclamati in Costituzione – ma che da un certo tempo il giudice delle leggi non si stanca di affermare che mai potrà pesare di più di valori connessi alla salute ed alla dignità della persona.